

**Rokael Cardona, Dirk Kruijt,  
Gerard Oude Engberink,  
Mariam Pérez, Carlos Sojo**

**CIUDADANÍA EN PRECARIO**  
**Globalización, desigualdad social y pobreza**  
**en Rotterdam y San José**



339.46

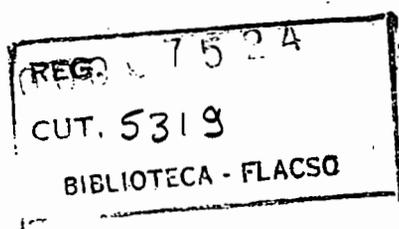
C581-c Ciudadanía en precario: globalización, desigualdad social y pobreza en Rotterdam y San José / Rokaël Cardona.../ et al./ -- 1a. ed. -- San José, C.R. : FLACSO, 2000.  
322p.; 21 x 14 cm.  
ISBN 9977-68-109-0

1. Costa Rica - Condiciones sociales.
2. Rotterdam, Holanda - Condiciones sociales.
3. Globalización.
4. Pobreza - Costa Rica.
5. Pobreza - Rotterdam, Holanda.
6. Política social. I. Cardona, Rokaël. II. Título.

303  
C438  
g. 2  
5319

Fotografía de la portada:  
"Rueda de Bicicleta", Holanda.  
C. Sojo 1999.

Producción editorial  
*Mercedes Flores Rojas*



© Sede Costa Rica-FLACSO

---

Primera edición: Enero 2000  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO  
Sede Costa Rica. Apartado 11747. San José, Costa Rica.

# INDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	7
<b>1. GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN SOCIAL, ESTADO Y CIUDADANÍA</b>	15
<i>Dirk Kruijt y Carlos Sojo</i>	
<b>2. POLÍTICA SOCIAL, SOCIOTERRITORIALIDAD Y POBREZA URBANA EN SAN JOSÉ, COSTA RICA</b>	29
<i>Rokael Cardona Recinos</i>	
<b>3. GESTIÓN URBANA Y SOCIOTERRITORIALIDAD, EL CASO DE ROTTERDAM</b>	139
<i>Gerard Oude Engberink con Alex Hekelaar</i>	
<b>4. ESTUDIO COMPARADO EN DOS CONTEXTOS DE LA GLOBALIZACIÓN. DESIGUALDADES SOCIALES Y POBREZA: SOCIOTERRITORIALIDAD, DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICAS MUNICIPALES</b>	205
<i>Rokael Cardona Recinos y Gerard Oude-Engberink</i>	
<b>ANEXO METODOLÓGICO</b>	283
<i>Rokael Cardona, Mariam Pérez Gerard Oude Engberink</i>	
<b>INDICE</b>	321

## PRESENTACIÓN

Desde hace varios años la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales ha realizado estudios sobre la pobreza en general y sobre la pobreza urbana en particular, lo que ha sido enriquecido con una serie de investigaciones sobre la política social, la participación ciudadana y los estudios sobre el desarrollo urbano y municipal. En ese contexto surgió la idea de incursionar en un estudio comparado entre un país desarrollado y un país en vías de desarrollo y de la región latinoamericana, seleccionando dos ciudades para esta comparación: Rotterdam, en Holanda y San José, en Costa Rica, con la idea central de analizar las principales diferencias y similitudes sobre la marginalización social y la gestión urbana, como consecuencia del rápido proceso de globalización que experimenta el mundo.

Originalmente el título de la investigación se refería a la "Gerencia Urbana y Marginalización Globalizada", pero al adentrarnos en el proceso de estudio y comparación empírica abordamos los fenómenos que forman parte del título principal de este libro. Para adentrarse en esta comparación se ha partido de la evidencia de que en muchos países industrializados ha aumentado el desempleo y la protección tradicional contra la pobreza se ha visto socavada por presiones para la reducción del gasto público y la disminución del Estado del Bienestar. Como consecuencia la pobreza ha aumentado en medida considerable en muchos de esos países. En los países del mundo subdesarrollado la marginalización social y la

pobreza han sido características constantes y diferenciadas pero en el marco de la globalización cada contexto nacional se ve afectado diferencialmente.

La historicidad del Estado y del tipo de sociedad constituye un factor de primera importancia. De acuerdo con el grado de desarrollo democrático e institucional previamente alcanzados, los Estados resisten más o menos los embates de la globalización, o logran reinsertarse con menos costos relativos en el nuevo mundo global. Esto se ha constatado al realizar la comparación empírica entre San José y Rotterdam. Pero por otro lado, son significativas las diferencias sobre el grado de Desarrollo del Estado del Bienestar entre ambos países, y en particular en lo que respecta a la descentralización y la gestión municipal de las políticas de bienestar social.

En los últimos cincuenta años se logró erradicar o bajar la pobreza en la mayoría de los países industrializados y en algunos países en desarrollo. Estos logros, sobre todo en sus tres primeras décadas (1950/1980) estuvieron determinados por tres factores fundamentales: a) la consolidación del Estado/Nación; lo cual implicó el crecimiento del Estado, su intervención en la economía y su papel redistribuidor de la riqueza, dentro de los límites marcados por cada contexto nacional; b) la capacidad de las clases sociales obreras para lograr conquistas económicas y sociales en el campo laboral y en las necesidades básicas; y c) las necesidades objetivas del propio sistema económico de contar con mayor fuerza de trabajo y de mejor calificación, aumentando al mismo tiempo la rentabilidad del capital. Los resultados fueron, no obstante, contradictorios, pues si bien la pobreza se redujo notablemente en muchas partes del mundo, todavía una cuarta parte de la población mundial vive sumida en una pobreza severa (PNUD, 1997).

Sin embargo, con el gran auge de la globalización los factores anteriores están cambiando radicalmente, la pobreza y la marginalidad aumentan y adoptan nuevas formas. En los países industrializados, a fines del decenio de 1980 y comienzos del de 1990 el progreso alcanzado en la erradicación de la pobreza se hallaba en peligro. Estos países están experimentando una "nueva pobreza" en los últimos años, pues han visto aumentar el desempleo a niveles desconocidos desde los años treinta y la desigualdad del ingreso ha

llegado a niveles que no se conocían desde el siglo pasado. La preocupación por la pobreza y la marginalidad social se fue centrando cada vez más en el mundo urbano, aunque sin abandonar la preocupación por la pobreza rural, siendo esto variable entre países. En la medida en que la producción de mercancías se aceleró y se diversificó, se transformó el consumo y se mejoraron las condiciones y la calidad de vida de la población, se fue transformando el concepto y el método de medición de la pobreza. En la actualidad se reconoce que la pobreza "tiene muchos rostros", por lo cual es necesario conceptualizarla y determinarla empíricamente. Hay un reconocimiento de que la pobreza es un fenómeno multifacético, difícil de precisar y más aún de medir satisfactoriamente, aunque se ha avanzado mucho por medio de las investigaciones de campo y el desarrollo teórico.

Haber seleccionado a las ciudades de Rotterdam y San José para llevar a cabo esta investigación tiene que ver, entre otras cosas, con el hecho de que Holanda y Costa Rica son países representativos de los dos grandes períodos de reducción de la pobreza en el mundo. El primer período se inicia desde el siglo XIX y culmina en los años cincuenta y el segundo que se inicia en los años cincuenta y no culmina sino que entra en crisis en la década del ochenta. Holanda corresponde al primero y Costa Rica al segundo. Las diferencias fundamentales se presentan en las etapas de desarrollo del "capitalismo de Estado del bienestar" que caracterizaron a ambos países, con sus diferencias fundamentales. Mientras que en Holanda el capitalismo industrial era ya predominante en el siglo XIX y durante el siglo XX se consolida alrededor del Estado del bienestar descentralizado que se construye entre e inmediatamente después de la posguerra, en Costa Rica el "capitalismo industrial sustitutivo de importaciones" adquiere su forma política con la revolución de 1948 pero solamente se consolida en los años sesenta y setenta, siendo consubstancial a este proceso, como efecto, pero sobre todo como causa, la construcción y consolidación de una forma sui géneris de Estado del bienestar: centralista y articulador de una sociedad agroindustrial con tendencia creciente a la urbanización.

En Holanda la población en edad activa en la agricultura en 1960 era apenas el 10%, mientras en Costa Rica era del 51%, un país por

ese entonces predominantemente rural y agrícola; el porcentaje de población urbana en Holanda en ese mismo año era de 85% en tanto que en Costa Rica era de 37% (una diferencia de 48 puntos). Ya entonces se observaba una alta tasa de crecimiento de la población urbana en Costa Rica, lo cual tendría implicaciones en la estrategia de reducción de la pobreza a largo plazo. En el caso de Holanda hablaremos de la pobreza urbana, porque este país ya era predominantemente urbano en los años sesenta y las preocupaciones de la pobreza y su magnitud estuvieron condicionados por este factor.

La erradicación de la pobreza en Holanda es representativa de la tendencia observada en los países de Europa y América del Norte. En estos países la reducción de la pobreza se inició en el siglo XIX y se aceleró durante el siglo XX, de manera que "hacia el decenio de 1950 la mayor parte de Europa disfrutaba del pleno empleo y el Estado del Bienestar" (Naciones Unidas, 1997: 2-3). Hacia el año 1960 Holanda era una sociedad urbanizada, con el 85% de la población viviendo en ciudades, esto fue decisivo en las políticas y la estrategia seguida por el Estado del bienestar para reducir y erradicar la pobreza urbana. Ya entonces la pobreza rural no era prioridad central en Holanda, no así en Costa Rica.

Holanda ya en 1960 tenía un muy alto Índice de Desarrollo Humano, IDH, (0.855), para entonces había superado ya en gran parte la pobreza. De modo que la palabra "pobreza" llegó a desaparecer en el lenguaje oficial. No es sino hasta en 1995 en que oficialmente el Ministro de Asuntos Sociales "desenterró" el concepto, preocupado por las manifestaciones de la "nueva pobreza", asociada más que todo a la exclusión social. A lo largo de 34 años Holanda ganó 8.5% en el incremento del IDH lo que llevó a este país a situarse en el sexto lugar en todo el mundo, con un IDH de 0.940 a solamente 1.8% del primer lugar que lo tuvo Canadá, según el Informe de Desarrollo Humano de 1997.

En 1960 la diferencia en el IDH entre Holanda y Costa Rica fue de 30.5%, casi de 3 a 1, una diferencia grande, lo que denotaba una magnitud muy alta de la pobreza en este país. Pero hacia 1980 esta diferencia se había reducido a un poco más de la mitad (14.2%), hacia 1992 a 6.4% y en 1994 a solamente 5.1% Esto implica que la diferencia entre Holanda y Costa Rica en cuanto al IDH se redujo en

un 25.4% a lo largo de 34 años. Estos datos reflejan procesos sociopolíticos y situaciones temporales muy diferentes en cuanto a la magnitud de la pobreza y a los momentos de su erradicación.

El segundo gran ascenso en la reducción de la pobreza en el mundo se inició en los años cincuenta, en los países en desarrollo. Costa Rica se inscribe en esta tendencia. Como ya hemos visto en 1960 el IDH de Costa Rica era de 0.550, casi estaba a la mitad del desarrollo humano mundial de hoy día. Sin embargo hacia 1980 ya había aumentado casi 20 puntos, llegando en 1994 a situarse a solamente 7 puntos del país con el más alto IDH, Canadá. Algo muy interesante en Costa Rica es que a pesar de la crisis de los años ochenta el crecimiento del IDH no se detuvo, siguió su crecimiento a un ritmo ligeramente inferior a los años anteriores. El Informe del Desarrollo Humano de 1998 constata un ligero deterioro, lo que algunos especialistas han asociado a la recesión económica de 1996 que estuvo acompañada por un menor crecimiento del PIB.

Durante la segunda mitad del siglo veinte la pobreza en Costa Rica se ha ido caracterizando en función de la vida urbana, porque la tendencia dominante ha sido la urbanización del modo de vida de la sociedad; por lo tanto han ido cambiando históricamente los patrones de consumo en esta dirección. La pobreza ha sido reconceptualizada progresivamente (aunque sea solamente desde la metodología de la línea de pobreza) porque ha ido cambiando en calidad. Es evidente que el pobre de ahora en Costa Rica dista mucho del pobre de hace medio siglo. Con relación a Centroamérica Costa Rica aparece con los menores niveles de pobreza. En este sentido se afirma que aunque "la incidencia de la pobreza muestra cierta subestimación los datos coincide con un índice mayor de desarrollo social y con un ingreso per cápita que casi duplica al de los demás países del mercado común centroamericano" (Menjívar y Trejos, 1991:62).

¿Qué es la pobreza ahora? En Holanda la pobreza es "tener menos que el mínimo absoluto para mantener la existencia física". El concepto está circunscrito al método de línea de pobreza, aunque también se ha acuñado el concepto de pobreza subjetiva. La pobreza de necesidades básicas se ha complicado para los sectores más vulnerables en lo que corresponde a acceso a vivienda, alimentación

y vestuario; la vieja pobreza estructural había sido erradicada por completo con la formación del Estado del Bienestar; lo que aparece es una nueva pobreza directamente producida por el cambio estructural de la economía y del Estado de Bienestar. En Costa Rica, a pesar del gran vigor de la política social y de los cambios estructurales en la economía fue imposible erradicar la pobreza. En ambos países coinciden en el tiempo los efectos de los nuevos fenómenos estructurales y políticos; en ambos países aparece el fenómeno de la "nueva pobreza" con connotaciones diferentes; en ambos países la solución tendió a buscarse en el mercado pero las tendencias apuntan a la inviabilidad del mercado, como único mecanismo para superar la pobreza. El reto es mayor para Costa Rica pues debe enfrentarse a una mayor complejidad de la pobreza: la pobreza estructural (rural y urbana), la nueva pobreza producto del ajuste de la economía, y la exclusión social. En el caso de la pobreza urbana, objetivo central de este estudio, es evidente que en el caso costarricense no se puede separar una política y estrategia de reducción y superación de la pobreza urbana aislada de una política global que enfrente las distintas formas y magnitudes de la pobreza, incluida la pobreza rural.

En ambos países más y mejor democracia y más y mejor descentralización, mayor y mejor papel de los gobiernos municipales, más y mejor participación ciudadana democrática, son factores clave para rediseñar los modelos de gestión y gerencia del bienestar y encaminar con ello soluciones más eficaces a las nuevas realidades de la pobreza urbana y la marginalización social, que es ya un fenómeno globalizado.

En este libro se presentan los resultados de un amplio trabajo de investigación realizado por dos equipos multidisciplinarios que lograron trabajar a más de ocho mil kilómetros de distancia, entre San José, en Costa Rica y Rotterdam en Holanda.

El primer capítulo del libro presenta el enfoque conceptual del trabajo a partir de la exploración del vínculo problemático que integra dimensiones del proceso de globalización, el desarrollo del estado, la cuestión ciudadana y la problemática de la integración social en los contextos nacionales y locales. El segundo capítulo contiene el estudio sobre la ciudad de San José; el tercer capítulo sobre la ciudad de

Rotterdam. Y el último capítulo contiene el análisis comparado entre las dos ciudades estudiadas, mediante la organización de un balance de indicadores empíricos; se incluye el análisis de la información sobre las principales variables recogidas en las encuestas de hogares de ambos países la cual se complementa con estudios de campo particulares sobre la caracterización de los barrios pobres, las estrategias de sobrevivencia de las familias, y el análisis de información obtenida de estudios específicos. En lo que respecta a la Encuesta de hogares, se recogieron 248 boletas en tres barrios en Rotterdam y 360 boletas en tres barrios en San José. Los barrios fueron seleccionados sobre la base del impacto diferenciado de las políticas gubernamentales y la presencia de población inmigrante.

La comparación entre ambas ciudades implicó, entre otras cosas, precisar mejor las apreciaciones sobre la problemática estudiada y relativizar los conceptos y parámetros desarrollados a lo largo de la investigación. Indudablemente hemos llevado adelante una actividad académica abierta que se ha enriquecido mediante el acucioso trabajo metodológico, cuyo contenido se expone en el anexo general adjunto en este libro.

La investigación se llevó a cabo entre los meses de octubre de 1996 y noviembre de 1998 contándose con un equipo de trabajo por cada ciudad.

El personal que participó en este esfuerzo de comparación que al principio parecía inaudito es el siguiente: Rokaël Cardona, con el apoyo de Mariam Pérez (ambos investigadores de la Sede FLACSO-Costa Rica) y Gerard Oude Engberink con el apoyo de A. Hekelaar, se desempeñaron como los investigadores principales del estudio. Un equipo multidisciplinario acompañó la investigación aportando insumos y análisis en diversas etapas. En San José, Costa Rica, participaron Juan Diego Trejos; Miguel Gómez Barrantes; Mauricio Vega; Ana León Saborío; Montserrat Blanco y Roxana Gómez; apoyados por un grupo de encuestadores convocados por la organización no gubernamental "Vecinos". En Rotterdam, Holanda: Gladys Gemin; Hans Berger. Dirk Kruijt con Rafael Menjívar primero y con Carlos Sojo después, tuvieron a su cargo la coordinación general del proyecto.

Nuestro profundo agradecimiento a las personas y hogares que fueron entrevistados, al personal de campo de la municipalidad de San José y del Centro de Educación Popular "Vecinos". Igualmente, al departamento de Bienestar Social de la Municipalidad de Rotterdam. Agradecemos de manera especial al Ministerio de Relaciones Exteriores (Directorado General para la Cooperación Internacional) de los Países Bajos por el apoyo financiero para la ejecución de este proyecto, sin el cual el mismo no hubiera sido posible. Queremos mencionar a las siguientes personas: Teresa Fogelberg, Martín de la Bey, Rutger Engelhart, Hannie Loermans, Theo Kolstee, y a Hendrik Lolkema de la Embajada de San José.

*Manuel Araya Incera*  
*Director de FLACSO*

# 1

## GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN SOCIAL, ESTADO Y CIUDADANÍA

Dirk Kruijt y Carlos Sojo

### INTRODUCCIÓN

La velocidad de las transformaciones globales parece inconmensurable. La facilidad con la que se transfiere información, decisiones, cultura y capital por medio de la red cibernética global es indudablemente el signo más revelador del fin del milenio. Dentro de ciertos límites, cualquier persona con acceso a una computadora puede intercambiar ideas, imágenes y sonidos con otra situada en longitudes opuestas del planeta a un precio ridículamente bajo y a una velocidad absurdamente alta. La virtualidad; es decir, la inmaterialidad del proceso, es solo aparente. Con el *software* apropiado puede hablarse directamente a través del computador y puede incluso observarse por medio de cámaras gentilmente colocadas encima de los monitores. Con menores exigencias de equipo, puede grabarse un mensaje, con música de fondo y con imágenes digitales y enviarlo a casa o a la oficina como archivo adjunto en un mensaje de correo electrónico. Con estas facilidades pueden desarrollarse múltiples transacciones académicas, culturales, comerciales y familiares en poco tiempo y a bajo costo.

Esta película, que parece de ciencia-ficción, nos es familiar desde hace algunos años. Y cambia en posibilidades más rápidamente de lo que aquí podemos imaginar. Lo más asombroso, sin embargo, es que

en una escena global donde la sorpresa tecnológica prácticamente dejó de existir porque el cambio constante es norma y no excepción, hay cosas que no cambian. El mundo se unifica velozmente al compás de una portentosa fuerza económica que no conoce fronteras; que produce cosas cada vez más pequeñas en lugares cada vez más diversos; que se mueve en dependencia de la territorialidad física; que difícilmente se asienta nacionalmente. El orgullo de la industria nacional no existe más en ninguna parte del mundo; a no ser por ignorancia. ¿Dónde podemos observar un vehículo de marca estadounidense, hecho con una proporción significativa de piezas de origen taiwanés o japonés, ensamblado en Brasil o Argentina? En el mercado global es la única respuesta posible, porque es ahí donde se vende.

Lo que no cambia, sin embargo, es la persistencia de la desigualdad social. Esto es cierto para unidades económicas. Ya sea que se piense en países o en empresas la globalización crea ganadores y perdedores. ¿Quiénes ganan? Aquellos en capacidad de colocar en el mercado global capacidades negociables, bienes o servicios atractivos. Con raras excepciones, los ganadores son los mismos que triunfaron con el modelo anterior de fronteras económicas más rígidas y mayor intervención estatal en la economía. No hay aquí sorpresas, los más acomodados tenían también mayores posibilidades de surgir. Algunos ajustes; han sido necesarios, Europa y Norteamérica entienden que cierto grado de agrupación es necesario al menos para combatir con ferocidad en el mercado inter-continental. Pero en términos generales, los grandes o pequeños países productores de materias primas de origen primario, con algunas raras excepciones, no han logrado liberarse de la vulnerabilidad que le producen ya no solo los desiguales residuos del intercambio internacional, sino también la sombra peligrosa del capital golondrina, una especie de plaga que vuela por el sur en busca de fáciles rendimientos bursátiles y financieros y que semejante a las plagas de langosta, asola la economía nacional y produce crisis transnacionales de suma envergadura.

Por eso en el escenario económico global unos ganan y otros muchos pierden, aunque no siempre las fronteras nacionales corresponden plenamente con esta lectura. Por ello es necesario

observar también la escena nacional, el plano local. La globalización crea condiciones de inserción para unos sectores de la sociedad y para otros no. Más aún, es posible que estimule la formación de amplios sectores de la población mundial que viven al margen de la modernidad cualquiera que sea su definición.

Las sociedades globalizadas no han aportado instrumental nuevo para la superación de la desigualdad social. Esto quiere decir que no han contribuido a disminuirla donde es un problema grave, aunque tampoco la hayan aumentado considerablemente donde el modelo anterior logró niveles significativos de igualdad. Esta es una hipótesis que estará en examen a lo largo de este estudio.

La investigación que se presenta se origina en el análisis comparado de dos ciudades: Rotterdam y San José, que han afrontado, desde posiciones muy distintas, el problema de la globalización. Aunque hay indicadores que las separan extraordinariamente, como el producto per cápita o el valor de las exportaciones, hay otros indicadores respecto de los cuales Holanda y Costa Rica resultan sociedades semejantes. Son países pequeños de tradición democrática y de origen rural. En cuanto a desarrollo humano están entre los mejor situados en sus respectivos ámbitos subcontinentales. Holanda y Costa Rica pueden además considerarse ganadores en el proceso de ajuste que lleva a la globalización, en ambos casos porque han logrado posicionarse activamente en redes del intercambio global. Holanda en los mercados financieros y de servicios; Costa Rica en el mercado turístico y en la atracción de inversiones tecnológicamente avanzadas.

El estudio comparativo se centra en primera instancia en el efecto de la globalización sobre los niveles de desigualdad social en ambas ciudades; en segunda instancia es la ponderación de la respuesta local a las demandas de integración social así planteadas. La observación de la respuesta estatal a partir del nivel local y no del nacional responde justamente a dos postulados de partida importantes: la constatación de que lo local es el espacio socioterritorial que corresponde mejor a la implantación de los procesos de globalización debido a la disminución de la centralidad del espacio estatal nacional y segundo porque en esa dimensión del desarrollo de las políticas sociales se muestra alto grado de descentralización en el caso holandés y muy bajo en el caso costarricense. Consecuentemente, se trata de

examinar modelos alternativos de gestión socioterritorial de la exclusión social.

## NOCIÓN SOBRE LA GLOBALIZACIÓN

El término más recurrido para explicar la naturaleza de los procesos sociopolíticos del orden contemporáneo es indudablemente la globalización. Se trata, sin embargo, de una noción compleja, cuyas implicaciones analíticas no son más claras que el uso coloquial, abundante en las prescripciones políticas y los discursos electorales.

Globalización es primero y sobre todo un enunciado referido a los ritmos y características de la acumulación económica. Se trata del reconocimiento de la primacía del mercado mundial sobre otros órdenes socioterritoriales de expresión del capital. Por otro lado la expansión del dinamismo de los flujos financieros sobre el intercambio de materiales de las redes de información, desde la televisión mundial hasta Internet, no son menos típicas de este proceso que la preeminencia de los flujos financieros sobre el intercambio de mercancías. En el plano socioproductivo la gestación de modelos transnacionalizados postfordistas ha mostrado los límites de la cadena industrial que sirvió de eje articulador del modelo anterior.

### *Mercado total*

Mercado mundial es mercado total. Por lo menos así lo quiso la inspiración reaganiana en América y tatcherista en Europa durante los primeros años de la renovación neoconservadora. Así, la principal marca de nacimiento del modelo de capitalismo global estuvo estrechamente asociada a una asentada ideología antiestatista. El desequilibrio fiscal asumió la forma del enemigo principal y la reducción del gasto público, social en particular, constituyó el modelo dominante de una política amigable con el mercado, y quizás por ello enemiga de la sociedad. Al cabo de tres lustros asistimos a la primera

reforma postglobalización justamente relacionada con el advenimiento de una nueva actitud frente al Estado. En 1997, anunciado en el informe anual del Banco Mundial, se advierte el reconocimiento nada tímido a la importancia de la gestión pública para el desarrollo económico. En 1999, tras la sucesión de crisis financieras en México, el sudeste asiático, Brasil y sus encadenamientos perversos en todas las economías emergentes, desde las páginas del *Economist* de Londres, se advertía con claridad profética que el mercado libre, desregulado al menos, es un lugar peligroso. Volver los ojos al Estado, tras el fracaso del mercado global, para generar estabilidad, es el signo característico de la globalización económica al final del milenio.

Por importante que sea, el grado de intervención económica del Estado no es el único elemento que caracteriza en el plano de la política pública el proceso de globalización. El papel del Estado-nación en la organización de la vida social es otro ámbito donde se observa una fuerte transformación. Primero en lo concerniente a la organización socioterritorial, las fronteras nacionales han sido desbordadas notoriamente por el dinamismo de los procesos socioeconómicos. En unos casos, los menos como la Unión Europea, ha existido intención de institucionalizar esta tendencia por medio de procesos de integración supranacional, aunque todavía limitados y referidos al intercambio comercial y monetario. En otros casos, el flujo ilegal de personas ha mostrado no solamente las dificultades para contener los desafíos de la globalización al modelo de organización del territorio centrado en la preeminencia del Estado nacional, sino también los límites de un proceso desigual de modernización económica que genera polos de atracción y de expulsión de fuerza de trabajo y capital humano de reserva, asociados a los dinamos desiguales del desarrollo económico.

Mucho menos claridad existe sobre las dimensiones sociopolíticas y culturales de la globalización. En el centro de esta preocupación está la cuestión de la ciudadanía, expresión sociopolítica de los aspectos que otorgan identidad a una comunidad y que ofrecen tanto sentido de pertenencia como de diferenciación respecto de los otros. La afirmación de la *otredad* es paradójicamente una

característica central de la articulación cultural del nuevo modelo. Y es una cuestión central en el análisis que proponemos a continuación.

### *La integración social*

En lo que se refiere a las posibilidades de integración social en escenarios globalizados, señalamos que se trata en primera instancia de una influencia exógena, cuyos efectos son perceptibles internamente en tres niveles: la transformación de la estructura productiva, la modificación consecuente de los mercados laborales y el desarrollo desigual de las capacidades estatales.

La transformación de la estructura productiva es diferente según se trate de economías centrales, altamente industrializadas, como la holandesa, o de sistemas subsidiarios, con escasa industrialización y dependientes de productos primarios como el caso costarricense. En ambos lugares se observan, sin embargo, cambios en la estructura productiva. En el caso de Holanda, el dinamismo mayor está hoy día asociado a los servicios bancarios, financieros y de apoyo a la producción aunque en este sentido el país experimenta una época de ventaja comparativa histórica porque puede insertarse activamente con lo que ha sido su especialización económica de los últimos trescientos años: la economía de servicios. El caso costarricense es semejante al holandés en el sentido de que la transformación productiva no supone cambios dramáticos en la composición de la producción, aunque sí un proceso de diversificación y de ampliación de fuentes generadoras de divisas en muy estrecha relación con bienes de uso primario, como el caso del turismo sustentado en una oferta ecologista de turismo ambientalmente sostenible. Los productos tradicionales de exportación han disminuido su importancia relativa como consecuencia de la expansión de la oferta de nuevos productos transables en el mercado internacional, pero igualmente de origen primario: otras frutas, flores, plantas ornamentales. Marginalmente, aunque con posibilidades de expansión futura, se apunta a la atracción de inversiones de alto requerimiento de capital humano y tecnológicamente avanzadas.

Observando estos dos modelos de inserción, puede decirse que las transformaciones de la estructura productiva no ocurren de forma radical, sino que se manifiestan como formas de adecuación del modelo existente a las demandas emergentes de la economía global. En este sentido, el intercambio de información sobre mercados y normas de calidad es un componente central de las posibilidades de inserción positiva. En ambos casos hay ganadores y perdedores. Indudablemente, los grupos económicos relacionados con el mercado interno muestran menores posibilidades de crecimiento respecto de los grupos que se vinculan activamente a redes internacionales de intercambio. Esto es así porque en general hay normas que estimulan la disminución de aranceles proteccionistas, básicamente relacionados con los mercados agropecuarios y en decrecimiento, con ciertos rubros industriales. Países democráticos, con niveles de acceso de grupos corporativos a las decisiones de política macroeconómica, han experimentado reformas graduales en los grados de apertura al exterior (esto es cierto para Costa Rica, pero no lo es para Holanda). En otros lugares, donde las reformas han sido más intensas, las protestas callejeras (de pescadores en España o de paperos en Francia por ejemplo; de consumidores urbanos en Argentina o Venezuela) son frecuentes y en ocasiones amenazan la gobernabilidad de los Estados, colocados así en situación doblemente vulnerable: ante la presión de los mercados y la resistencia de los ciudadanos. Donde pueden percibirse con mayor claridad las implicaciones sociales del modelo, es justamente en la transformación de los mercados de trabajo. Este cambio puede sintetizarse en las siguientes expresiones: crecimiento sin empleo en los países centrales, y empleo informal en las economías subsidiarias.

La resultante más significativa del cambio estructural precipitado por el proceso de globalización en las economías nacionales es su incapacidad para crear empleo formal, a tiempo completo, estable y bien remunerado. En Europa el desarrollo de los subsidios de desempleo ha hecho mucho más rentable para los individuos la supervivencia sin trabajo que el empleo en condiciones precarias: en actividades para las que están sobrecalificados, o que son simplemente riesgosas; de prestigio social disminuido o de tiempo parcial. Emerge así una categoría social nueva, cuya definición ya no se deriva de su

ubicación en la estructura productiva sino justamente de su ausencia de ella: los desempleados permanentes.

En los países subsidiarios, notoriamente en América Latina, independientemente de la calidad de la inserción en la economía global o del tamaño relativo de la economía, o del grado de apertura al comercio exterior, el desempleo no disminuye significativamente y en su lugar el empleo informal aparece como el tipo de trabajo que crece más rápidamente. Para los nuevos ingresos a la fuerza de trabajo, la posibilidad de localizarse en empleos informales es mayor que en cualquier otra modalidad de empleo. Así, el nuevo sector informal (que es un universo complejo de autoempleados, de diverso tamaño, de origen social heterogéneo, que intervienen en múltiples sectores económicos, en todo sentido muy alejados del prototipo de microempresarios no formalizados que imaginó Hernando De Soto) es la categoría laboral más importante (individualmente considerada) de América Latina hoy. Si el modelo agroexportador creó terratenientes, campesinos y obreros agrícolas; si el modelo industrial substitutivo de importaciones creó burguesía y proletariado, así como capas medias de empleados públicos; el modelo transnacionalizado ha fomentado la creación de dos nuevas categorías sociales: los empleados informales (Pérez Sáinz, 1999) y la elite transnacional (Robinson, 1998).

### *La transformación del Estado*

Sociedades sin empleo o productores sin mercado, requieren un nuevo tipo de intervención del Estado. El proceso de globalización ha transformado sustancialmente el marco de capacidades del Estado, entendiéndose por tales los mecanismos a disposición del gobierno para garantizar la distribución de los recursos del crecimiento económico y la administración de los conflictos distributivos que se presentan como resultado de la escasez de recursos. Grindle (1995) distingue cuatro tipos de capacidades que experimentan procesos desiguales de cambio. Diferencia capacidades técnicas, relacionadas con la eficiencia de las decisiones orientadas al control macroeconómico;

capacidades administrativas referidas a la oferta y calidad de los servicios públicos e infraestructura a disposición de la producción, el consumo y la reproducción. Capacidades institucionales relacionadas con la posibilidad de generación de reglas del juego claras y de mecanismos para garantizar su observancia por parte de los ciudadanos. Finalmente, capacidades políticas relacionadas con los mecanismos dirigidos a la solución de conflictos entre sectores privados y entre estos y el Estado.

La globalización ha transformado de modo diferencial estas capacidades. En términos generales, se ha tendido a pensar que el centro macroeconómico, en última instancia la adopción de mecanismos que regulen las conductas peligrosas en el mercado, constituye el centro de las capacidades del Estado que deben fortalecerse. Incluso, pensando en los países en desarrollo, el Banco Mundial ha desarrollado un conjunto de prescripciones relacionadas con la gobernabilidad de los Estados que están finalmente dirigidas a estimular su capacidad para obtener buenos resultados de la política, tanto como para garantizar el buen comportamiento ante los organismos financieros internacionales. En América Latina, también en los países del Lejano Oriente, por ejemplo, este propósito se ha orientado a la formación de elites burocráticas económicas que controlan todas las decisiones importantes del manejo macroeconómico, a costa de buena parte del proceso de escrutinio político en los parlamentos. Incluso se ha llegado a subsidiar salarios de este personal, convencidos de que deben desarrollarse medios para incrementar la competitividad de los puestos en el sector público.

En contraste, por ejemplo, la capacidad de reducción de conflictos por parte del Estado se ha reducido notoriamente, a causa de la convicción de que el mercado efectivamente "resuelve necesidades" distributivas, y debido, por otra parte, a la conciencia de una crisis fiscal que para resolverse requiere la disposición de recursos financieros que no están siendo generados por los impuestos recaudados. El Estado queda así erosionado en sus capacidades políticas, desigualmente desarrollado en la prestación de servicios porque se han enfatizado los relacionados con el estímulo de la producción y se han disminuido los relacionados con el consumo, como las prestaciones de gasto social.

Sin embargo, el estado de la globalización no solamente ha fortalecido sus capacidades técnicas. En general ha mejorado sus posibilidades de formación de reglas de juego tanto en aspectos económicos, esenciales para el buen funcionamiento de los mercados, como en el caso de la dimensión sociopolítica, íntimamente vinculada a la cuestión de la democratización. En este sentido, el desarrollo de medios institucionales contrasta con la disminución de las capacidades reales de resolver conflictos distributivos.

#### LOS OTROS, NOSOTROS Y LA IGUALDAD: LA CUESTIÓN DE LA CIUDADANÍA

La transformación social derivada del proceso de globalización induce dos fenómenos, si no nuevos, por los menos cualitativamente distintos. En primer lugar, el modelo genera bases sociales de sustentación en términos generales asociadas a elites y capas medias gerenciales, vinculadas a las redes más dinámicas del modelo económico, con fuertes vínculos transnacionales y a menudo disociadas de los criterios articuladores de identidades nacionales. Para decirlo en una palabra, el sujeto de la globalización es transnacional. Eso supone necesariamente la revisión de los términos de la cuestión tradicional de la ciudadanía, entendida como el horizonte de las aspiraciones individuales y colectivas que integra una comunidad respecto del exterior.

Los sujetos transnacionales son ciudadanos globales en todo sentido, con excepción del plano formal. Rescatando la distinción de Bottomore (1992) respecto de las dimensiones de la ciudadanía planteadas por Marshall, habría que señalar que los ciudadanos globales son activos en cuanto a deberes y derechos sociales (que disfrutan en los países en que se asientan, o en una constelación de aseguradoras privadas que garantizan no solamente atención en situaciones contingentes sino fondos de retiro, estudio, vacaciones), gozan plenamente de libertades civiles y empiezan cada vez más, como ya se observa en Europa, a disfrutar derechos políticos en el país en que residen. La ciudadanía formal, la pertenencia a una

nacionalidad concreta, se vuelve tendencialmente irrelevante para estos sectores.

Del otro lado, subsiste una mayoría de la población global, fuertemente concentrada en los países en desarrollo, para quienes los derechos de ciudadanía, aun los contenidos dentro de los límites del Estado nacional, muestran déficit significativos. Son grupos de población para quienes la globalización es con mucho un rumor que no toca sus condiciones inmediatas de vida y de trabajo. Subsisten aislados del mercado nacional, mucho más lejos de las redes internacionales de comercio y de servicios.

Emergen formas nuevas de lo que hemos denominado ciudadanía informal, para aludir a la supervivencia de la población en entornos cada vez más permanentes de derechos ciudadanos, formales y substantivos, recortados. Respecto de la ciudadanía, formal, el subproducto de la población migrante de los países sometidos a severas condiciones económicas o víctimas de cruentos enfrentamientos político-militares, genera contingentes de habitantes que no disponen de derechos porque han renunciado a la nacionalidad de origen a cambio de oportunidades de trabajo o simplemente de sobrevivir. El desplazamiento de población, temporal o permanente; económico, político o cultural es, sin duda alguna, mucho más dinámico que la capacidad de los Estados para revisar las posibilidades de la ciudadanía regional, multinacional. Europa es de nuevo el avance más claro en esta dirección.

Respecto de las dimensiones sustantivas de la ciudadanía, se observan importantes carencias, en especial, aunque no exclusivamente, en los países en desarrollo. Examinemos primero la situación relacionada con los derechos políticos. Tendencialmente, la posibilidad de elegir se inclina a ser hoy día más clara para las mujeres que para los hombres porque suele haber mayor tasa de participación electoral de las últimas respecto de los primeros. No obstante, la figura es completamente inversa respecto a la posibilidad de ser elegidas donde las mujeres experimentan niveles graves de discriminación.

La situación tiende a ser más desfavorable para la población de origen étnico minoritario en una sociedad, o aunque sean mayoritarios en número, están sometidos al dominio de una cultura política

excluyente (como el caso de la población indígena de Guatemala y Bolivia en América Latina). Aquí se suman niveles de exclusión relacionados con el encadenamiento de pobreza, género y etnia.

Los derechos civiles, en especial relativos a la libertad de contratación, han experimentado deterioro. Los desempleados permanentes de las sociedades posindustriales son los excluidos del mercado de trabajo. Los informales del mundo en desarrollo son sus contrapartes sociales. Estos no son procesos temporales sino manifestaciones estructurales de sistemas de producción intensivos en uso de capital fijo y cada vez menos dependientes del trabajo humano. El efecto sobre las condiciones de vida material es desigual y no supone automáticamente una sinonimia con pobreza: los desempleados que viven del seguro de desempleo no son siempre pobres; tampoco los informales. Pero su situación social es precaria porque no corresponde con una estrategia de incorporación activa a la modernidad; se trata simplemente de medios de supervivencia.

En el plano de los derechos sociales hay que distinguir los que se refieren a la disposición de servicios de los socioculturales. Los derechos sociales en los países en desarrollo son tendencialmente una deuda pendiente. Por ello, a la par del debate sobre la deuda externa en los años ochenta se generó también un discurso alternativo y crítico sobre la deuda social. En la mayoría de los países del mundo en desarrollo, la inversión pública y la cobertura de los servicios sociales (en salud, educación y vivienda, especialmente) son inferiores a los requerimientos reales. Por ello, la satisfacción de derechos de ciudadanía social es siempre un debate abierto. En las economías postindustriales estos problemas están mejor resueltos, aunque persisten a menudo relacionados con otras condiciones de exclusión como género o etnia. No obstante, en donde parece existir más complejidad y homogeneidad es en la satisfacción de derechos sociales relacionados con lo que podría denominarse, muy subjetivamente quizás, una vida plena. El dualismo de los suburbios y las "innercities" de los países desarrollados; los estigmas que produce la vida con los subsidios del Welfare State; la cohabitación en guetos étnicamente construidos, son todas formas de insatisfacción de ciudadanía plena. Estos mismos problemas agravados por mayores niveles de pobreza, que en múltiples ocasiones amenazan la

supervivencia misma, ocurre en los países más pobres. No debe olvidarse que en la base de los derechos ciudadanos descansa el derecho humano elemental: a la vida. La hambruna, la guerra, pero también la criminalidad creciente, atentan directamente contra este derecho.

La noción de exclusión social alude a este complejo entramado de privaciones humanas. Algunas materiales, otras de orden político y cultural. Lo que está en cuestión es la capacidad de las políticas sociales, entendidas como las intervenciones públicas orientadas a la superación de condiciones de exclusión social, para disponer de capacidades para enfrentar el desafío. Las políticas sociales se enfrentan con un doble dilema. Por un lado, procuran la integración de la sociedad dentro de los límites del Estado-nación, y por otro están destinadas a satisfacer demandas sociales crecientes en entornos fiscales cada vez más limitados. La política social integra el Estado nacional. En el escenario de la globalización, una buena parte de los factores que limitan la integración social dentro de los Estados, se genera en el exterior de los Estados mismos. Los flujos económicos no son controlables desde el Estado, como queda de manifiesto tanto con los capitales como con las personas. Las decisiones económicas, a menudo referidas al control de los indicadores macroeconómicos, se diseñan, al menos para los países en desarrollo, en las riberas del Potomac. Y no hay mucho que los gobiernos aislados puedan hacer para corregir el curso de los acontecimientos. Por ello, un desarrollo óptimo de la política social, orientado a mejorar su capacidad de incidencia, tiene que ver con su desenvolvimiento en espacios socioterritoriales distintos, desde lo nacional hacia lo local. Y a la inversa.

Respecto de las dificultades fiscales, la política social en el mundo en desarrollo ha sido la actividad pública más castigada por las exigencias minimalistas derivadas de la reforma económica. La exigencia de equilibrio fiscal crea, junto con la insuficiencia de ingresos, una limitación estructural de los recursos públicos que atienden prioritariamente lo social. La respuesta puede distinguir tres modalidades: La primera es el recorte simple, sencillamente el gasto público social per cápita se derrumba; la segunda es una combinación de medidas de racionalización de la oferta pública de servicios sociales

(eliminando programas costosos, excesos burocráticos o repeticiones institucionales) con procesos de privatización que procuran la salida (en los términos de Hirschmann) hacia prestaciones privadas de servicios de educación, salud y retiro que ofrece mayores garantías de calidad para segmentos sociales con capacidad de compra. La tercera opción consiste en la organización de políticas sociales dependientes del subsidio internacional. En este caso, la política social prácticamente se reduce al conjunto de proyectos locales y nacionales financiados por la cooperación internacional, pública y privada. A menudo, en estos casos la dependencia de los recursos externos se agrava por la ausencia de mecanismos de desarrollo de medios internos para la producción y financiamiento de políticas sociales. En el mundo real estos procesos conviven creando situaciones muy diversas en dependencia de la preeminencia de uno u otro modelo.

En conclusión, estas reflexiones pretenden constituir una aproximación a las explicaciones globales que sugiere la comparación de dos ciudades como San José, de Costa Rica, y Rotterdam, Holanda. Se pretende entender el nuevo escenario complejo de la globalización, que no cuenta con una alternativa concreta para disminuir las desigualdades sociales, a partir de a) identificar la dinámica social de comunidades urbanas que han experimentado relaciones con la privación material y con la segregación social, durante periodos distintos de la vida de la ciudad; b) de confrontar esa experiencia con la evolución y la naturaleza de la política pública respecto a las demandas sociales generales, y de esa cuenta c) poder avanzar en una comparación de variables de gran significación social y política entre ambas ciudades, que forman parte de dos modelos relevantes de sociedad y Estado en el mundo global.

## **POLÍTICA SOCIAL, SOCIOTERRITORIALIDAD Y POBREZA URBANA EN SAN JOSÉ, COSTA RICA**

**Rokael Cardona Recinos**

### **INTRODUCCIÓN**

Una institucionalidad estatal amplia y funcionalmente descentralizada para la atención de la cuestión social, es el aspecto distintivo en la modalidad de gestión y gerencia pública en Costa Rica, método que logró enfrentar con relativo éxito la magnitud de la pobreza, tanto urbana como rural, a lo largo de medio siglo, aunque con avances y retrocesos, en diferentes momentos históricos. Los valores de democracia social, de solidaridad, de "ciudadanía social", cristalizaron en políticas sociales de amplia cobertura y eficiencia por medio de gran cantidad y diversidad de organismos del Estado, que despliegan su acción siempre con alcance nacional, lo que les otorga jurisdicción sobre todo el territorio y la población; es decir, sin establecer normativamente diferencias entre el área urbana y rural. Y sin delegarles competencias a los municipios en tales políticas, sino más bien quitándoselas progresivamente (Rivera, 1995). Esta manera de organización del Estado fortaleció sus aparatos centrales (funcionalmente descentralizados) y resultó ser muy eficaz y eficiente hasta los años previos a la etapa de inserción en la globalización y el ajuste, en la que el Estado era muy fuerte, por los recursos a su disposición y el alto crecimiento de la economía.

Durante la crisis de los años 1981/83, el Estado mostró consistencia de su institucionalidad y sus políticas, así como la

legitimidad alcanzada, lo que le permitió impulsar, entre 1983 y 1984, un emergente proceso de ajuste estructural heterodoxo (negociado, de consenso). Mediante este proceso, que describimos brevemente más adelante, el Estado no solo reafirmó su carácter democrático, sino que revirtió en gran medida los alarmantes indicadores de pobreza, moderada y extrema, que habían crecido en los años precedentes. Sin embargo, la actuación del Estado resultó ser altamente eficaz en la coyuntura, en el corto plazo, no así en los años subsiguientes en los cuales fue afectado por un creciente debilitamiento institucional. En este escenario, la gerencia estatal de la cuestión de la pobreza fue más reactiva que preventiva y sus propuestas siguieron el ciclo de los períodos electorales, con un enfoque reduccionista hacia los bonos de vivienda. Como consecuencia de la crisis de inicios de los ochenta y de la creciente apertura de la economía, a partir de 1985 se desestructuró la racionalidad de la institucionalidad estatal en la gestión de la pobreza. Sin embargo, no abandonar su papel en la cuestión social y haber dirigido el Estado un proceso relativamente exitoso de inserción en el nuevo contexto globalizado, hizo posible que la magnitud de la pobreza de ingreso continuara descendiendo, entre 1985 y 1997. No obstante, existe una evidente crisis del paradigma de gestión y gerencia urbana, cuya transformación empieza a darse con el nuevo papel que progresivamente asumen los municipios y la población organizada en el marco de la reforma política gubernamental que incluye un cambio significativo en el papel de los gobiernos municipales.

#### EL ESTADO DE BIENESTAR, LA CUESTIÓN SOCIAL Y LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA POBREZA URBANA

No cabe duda de que todos los indicadores disponibles reafirman la eficacia en el largo plazo del Estado costarricense en la cuestión social. Los resultados alcanzados son únicos en su género dentro de muchos países de América Latina, pero también hay que observar que a la altura de los años cuarenta Costa Rica ya contaba con indicadores de desarrollo humano superiores a muchos de esos países que aún hoy tienen indicadores todavía iguales o peores. Ello se debe

fundamentalmente a la particular herencia colonial de este país y a los logros democráticos alcanzados en la segunda etapa del siglo XIX al construirse lo que se llamó la "primera república", basada en el capitalismo agrario de la economía de exportación cafetalera; logros que entraron a una etapa cualitativamente superior después de la revolución del cuarenta y ocho. (Cuadro 1).

Uno de los aspectos sobresalientes en el plano de la realización concreta de los objetivos económicos y sociales del Estado del Bienestar costarricense es el nivel que ha mantenido el gasto social dentro del Producto Interno Bruto, y dentro del gasto público total.

- a. Una primera cuestión es la fortaleza del Estado, medida por el peso del Gasto Público total, sobre el PIB. Ya en 1950 representaba el 25,8%, uno de los más altos para la región latinoamericana en esos años. Pero, en la medida en que se consolidó el nuevo modelo de Estado aumentó significativamente su importancia, llegándose a situar a niveles muy cercanos a los países europeos; en 1971 el gasto público sobre el PIB representó el 37,6%; su máximo nivel lo alcanzó en 1980, con el 54,3% (la cifra más alta registrada), pero esa situación se había logrado con un excesivo endeudamiento externo y un inadecuado manejo fiscal que implicó severos desequilibrios en los primeros años de la década del ochenta. La denominada crisis de la deuda externa y las políticas de ajuste estructural debilitaron la capacidad fiscal del Estado, pero no produjeron, de ninguna manera, una regresión tan grande como la observada en otros países centroamericanos o latinoamericanos. De esa cuenta, a pesar de los factores restrictivos de la crisis, al peso del gasto público con relación al PIB sigue estando alrededor del 40% en los años noventa, manteniéndose en el peso relativo que ya se había logrado en los años setenta (véase al respecto el cuadro 2). Esta situación le ha permitido al Estado mantener una capacidad continua de actuación deliberada en el aspecto social. La principal dificultad no ha sido la cuestión de los recursos, sino la naturaleza de las políticas sociales que derivaron en un creciente asistencialismo desordenado y disperso como veremos posteriormente.

Cuadro 1

**INDICADORES DE LA EVOLUCIÓN DE COSTA RICA  
DURANTE MEDIO SIGLO  
-1948-1998-**

Variables	UNIDAD	1948 <sup>1</sup>	1980	1997
Población total	Miles de habitantes	812	2,276	3,270
Población urbana	Miles de habitantes	258	979	1,602
Población urbana	Porcentaje	32	43	49
PEA Industria, com. y serv.	% sobre la PEA total	45	69	78
Hogares pobres país	% sobre el total	56	19	22
Hogares pobres urbanos	% sobre el total urbano	25	19	17
Hogares pobres rurales	% sobre el total rural	38	28	25
Índice de desarrollo humano (IDH)	Índice	0,55 <sup>a/</sup>	0,75	0,89
Lugar mundial en Desarrollo Humano	Número de orden	36	38	33
Lugar latinoamericano en Desarrollo Humano	Número de orden	5 <sup>o</sup>	4 <sup>o</sup>	2 <sup>o</sup> <sup>h/</sup>
Esperanza de vida al nacer	Años	56	73	77
Mortalidad Infantil	Por mil	90	19	11.2
Cobertura de la seg. social	Porcentaje	8	70	73
Analfabetismo	Porcentaje	21	10	5
PEA femenina	Porcentaje	15	22	30
PIB per cápita	Dólares del año 90	847 <sup>c/</sup>	2,032 <sup>c/</sup>	2,636 <sup>d/</sup>
Índice de apertura de la economía <sup>e/</sup>		n.d.	55 <sup>f/</sup>	73

Observaciones: a/ año 1960; b/ Por debajo de Chile, que ocupa el primer lugar, con un índice de 0.891. Considerando la zona del Caribe, Costa Rica ocupa el 5<sup>o</sup>. lugar, debajo de Barbados, Bahamas, Antigua y Barbuda y Chile. c/ dólares de 1990; d/ dólares de este año (1996); e/ ((Exportaciones + importaciones)/PIB x 100); f/ 1987.

Fuente: Elaboración personal con base en (1) Rovira, 987, p. 32; (2) *Estado de la Nación*, 1997; (3) Área de Libre Comercio de las Américas. San José iv, 19 de marzo de 1998.<sup>2</sup>

1. Los datos son en su mayoría del año 1950. Hemos colocado el año 1948 más como una cuestión simbólica por su significado en el origen del Estado del Bienestar en Costa Rica.
2. Documento preparado para la Reunión de Ministros del ALCA. Suplemento Especial publicado por el Ministerio de Comercio Exterior. Diario *La Nación*, 19/03/98.

- b. El segundo factor es la importancia que el gasto social tiene dentro del PIB y dentro del gasto público total.
- c. En lo que concierne al peso que el gasto social tiene dentro del PIB, este pasó del 8,6% en el año 1950 al 16% en 1971 y el 22% en 1980 (su máximo nivel). A pesar de los factores restrictivos mencionados arriba, durante los años noventa conserva un peso equivalente a 1/5 parte del PIB, 19,4% en 1990 y 19,8% en 1995, siendo el más alto porcentaje latinoamericano.
- d. El peso que el gasto social tiene dentro del gasto público total, varió de un 33% en 1950 a un 43% en 1971, 40% en 1980, 45% en 1990 y 50% en 1995; es decir, aumentando progresivamente su peso relativo. Ya el nivel de 1950 era uno de los más altos con relación a América Latina, cuestión que se mantiene en los años noventa, lo que confirma nuestra hipótesis en el sentido de que la crisis fiscal es importante, pero lo es más la crisis de las políticas sociales.
- e. La salud y la educación, así, en ese orden, han sido históricamente los dos rubros más importantes del gasto social. En 1950 la salud percibió el 6,5% del PIB y la educación el 1,5%, en conjunto representaron en ese año el 93% del gasto social. A medida que pasaron los años, ambas políticas aumentaron sus asignaciones financieras y su importancia en el PIB; la salud pasó al 6,1% en 1971 y en la década del noventa su promedio se ha situado en 7,4%; Mientras la educación fue la que más subió en las décadas del cincuenta y del sesenta, llegando a representar el 5,2% en 1971; este peso lo aumentó en un punto en los años setenta (en el año 1980 representó el 6,2%), pero en las dos décadas siguientes sufrió un descenso y estancamiento con relación al período anterior (Véase cuadro 2). No obstante ello, en el segundo semestre de 1997 la Asamblea Legislativa reformó la Constitución Política para que la Educación mantenga, al menos, el 6% del PIB. Todo ello se dio en un contexto de opinión pública en el que se han destacado las consecuencias negativas que para el desarrollo social del país ha significado el descenso relativo del esfuerzo sobre la educación.

f. Durante los años setenta se va consolidando otra tendencia que es una política deliberada para la atención de la problemática de la pobreza, sin hacer distinciones entre áreas rurales o urbanas, igualmente se continúan las políticas de vivienda con un enfoque de integridad de los proyectos habitacionales (posteriormente, en la crisis de los ochenta esta política se pierde, como veremos adelante). Es por esta razón que, a partir de los años setenta, dos rubros de gasto social aparecen cada vez con mayor importancia relativa dentro del PIB y del gasto público social: el gasto para vivienda y el gasto en asistencia social, que incluye como componente central el aspecto de atención a los problemas de pobreza. En 1971 estos dos rubros representó el 5,1% del PIB, en 1990 el 7,2% y en 1995, el 7,3%, recursos significativos no solo al interior del gasto social de Costa Rica, sino con relación a los promedios latinoamericanos.

Cuadro 2

**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL E IMPORTANCIA RELATIVA DENTRO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y EL GASTO PÚBLICO TOTAL, EN AÑOS "CLAVE", SELECCIONADOS 1950/1995 CIFRAS RELATIVAS.**

INDICADORES	1950	1971	1980	1990	1995
Gasto Público Total (GPT)					
como porcentaje del PIB (% PIB)	25,8	37,6	54,3	43,4	39,3
Gasto Público social (GPS) como porcentaje del PIB (% PIB)	8,6	16,4	22,0	19,4	19,8
Gasto Público en Educación (% PIB)	1,5	5,2	6,2	4,8	5,1
Gasto Público en Salud (% PIB)	6,5	6,1	7,8	7,4	7,4
Gasto Público en Vivienda y Asistencia Social	0,6	5,1	8,0	7,2	7,3
Gasto social como % del Gasto público total	33,3	43,5	40,5	44,7	50,4
Educación (% GPT)	5,9	13,9	11,4	11,0	13,0
Salud (% GPT)	25,3	16,1	14,4	17,0	18,8
Vivienda y Asist. Social (% GPT)	2,1	13,5	14,7	16,7	18,6

Fuente: Trejos, Juan Diego, 1997, p. 19.

El sensible decrecimiento del PIB entre 1995 y 1997 es uno de los factores que afectó en estos últimos tres años la magnitud del gasto social, pero no ha transformado radicalmente el esfuerzo sostenido que el Estado costarricense, ahora un "Estado híbrido" entre Estado del Bienestar y un Estado neoliberal, ha realizado durante medio siglo de historia política. (Véase cuadro 2).

El aumento de la acción del Estado en el campo económico, social y cultural permitió un alto crecimiento económico, con redistribución del ingreso; asimismo, una alta movilidad social y mayor gravitación social, cultural y política de las clases medias urbanas (en particular de la burocracia pública y privada y de los sectores intelectuales). La consecuencia a largo plazo del nuevo modelo de desarrollo fue la transformación cualitativa de la estructura social, en la que cada vez con mayor fuerza predominan las familias asalariadas, principalmente en las áreas urbanas, en donde los cambios resultaron ser de mayor magnitud y complejidad social; pues en el área rural, ya desde los años cincuenta, las 3/5 partes de la población eran asalariadas. Los cambios en la urbanización son altamente significativos. Los indicadores generales muestran tendencias claras al asalariamiento y proletarianización en las áreas urbanas, en la forma siguiente:

- a. La población urbana total aumenta en 625% entre 1950 y el año 2000, mientras que la población total crece a un ritmo menor (431%); el peso de la población urbana sobre la población total aumenta en 28 puntos, pasando de 25% a 53% en el año dos mil;
- b. La población económicamente activa en las actividades del sector secundario y terciario aumenta su peso relativo en 33 puntos, pasando de 45% en 1950 a 78% en el año 2000, lo cual implica que la PEA agrícola perdió esos mismos 33 puntos a lo largo del período considerado, representando solamente el 22% de la PEA en el año 2000, la más baja de Centroamérica y una de las más bajas de América Latina;
- c. la población económicamente activa asalariada total, por otra parte, gana 26 puntos, al pasar de 45% en 1950 a 71% en el año 2000 (cuadro 3).

Cuadro 3

**COSTA RICA: INDICADORES GLOBALES DE  
LA ESTRUCTURA SOCIAL  
-1950-2000-**

VARIABLES	1950	1990	2000
Población total (miles)	862	3,015	3,711
Población urbana total (miles)	258	1,407	1,870
Crecimiento de la población total (%)	100	350	431
Crecimiento de la población urbana (%)	100	445	625
Porcentaje de la población urbana, sobre el total del país	25	47	53
Porcentaje de población económicamente activa asalariada	45	70	71
Fuerza de trabajo no agrícola (sectores secundario y terciario), en relación con el total	45	74	78

Fuente: 1) Rodríguez, Ofelia (1994); 2) Estado de la Nación, 1997.

- d. Analizando la evolución de los datos globales de la población asalariada, entre 1950 y 1996 observamos las tendencias siguientes, las que se constituyen en factores estratégicos en relación con el rediseño de la gerencia urbana:
- o La población asalariada urbana creció a un ritmo de casi el doble que la PEA total, entre 1950 y 1996, lo cual se debió sobre todo al gran dinamismo de la PEA asalariada urbana, la que creció 10 veces en ese período, en tanto que la PEA asalariada rural creció solamente en 4 veces, y ligeramente por debajo de la PEA rural total.
  - o La población económicamente activa (PEA) asalariada urbana aumentó su peso relativo en 21 puntos, en los 46 años analizados, habiendo pasado de 13% en 1950 a 34% en 1996, aunque presenta una tendencia a su estancamiento en la década del noventa. En cambio la PEA NO asalariada urbana (trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares y patronos) disminuyó

su peso relativo en 30 puntos, habiendo bajado de 41% a solamente 11%.

- o La PEA asalariada rural en cambio ha mantenido un peso relativo estable entre 1950 y 1996, habiendo variado solamente en 3 puntos, de 32% en 1950 a 35% en 1996. Este hecho muestra un claro límite estructural al crecimiento de esta población, por la pérdida de dinamismo del empleo en la agricultura, a consecuencia, entre otros factores, de la alta concentración de la tierra y de los efectos de la apertura comercial en esta rama de la economía. Dentro de estos efectos uno de los más importantes es la tendencia al aumento de la PEA no agrícola, dentro del propio sector rural.
- o Por lo tanto, es bastante claro que el proceso de asalariamiento de la fuerza de trabajo observado en el último medio siglo (que ha implicado pasar la PEA asalariada del 45% en 1950 al 69%, en 1996), se debe, primordialmente, a un cambio fundamental en la estructura económica y social. Hoy día en todo el país, siete de cada diez hogares necesitan del salario para su reproducción, lo cual resulta determinante en la cuestión del empleo y los salarios.
- e. Ahora pasemos a analizar solamente la población urbana, en la cual se presentó el mayor dinamismo del último medio siglo, en cuanto al proceso de asalariamiento de la población, sobre todo entre 1950 y 1980, ya que posteriormente hay una tendencia a un ritmo menor.
- o La PEA asalariada del área urbana aumentó radicalmente su peso relativo, al pasar de 23% en 1950 a 75% en 1996 (un aumento de 52 puntos; es decir, en más de la mitad de toda la PEA asalariada). Esto produjo un cambio fundamental en los mecanismos de reproducción de la fuerza de trabajo ya que actualmente 3 de cada 4 hogares dependen del salario, mientras en 1950 solamente 1 de cada 4. Esta situación tiene consecuencias directas en el riesgo de la pobreza. El mayor riesgo se trasladó históricamente hacia los asalariados, especialmente a ciertos estratos de menor calificación, tanto por los niveles de

remuneración, como por las eventuales situaciones de desempleo o empleo temporal.

- o En contratendencia, la PEA no asalariada redujo su peso relativo de 77% en los cincuenta a solamente 25% a finales de los novenas.
- f. Analizando solamente los datos de la PEA rural, encontramos que en el año 1950 ya 6 de cada 10 hogares prácticamente dependían del salario (60%); en 1996 esta situación apenas varió en 3 puntos (63%), lo cual muestra un claro límite al crecimiento del empleo asalariado en la agricultura, lo que a su vez posiblemente influirá en mayores presiones hacia el empleo no agrícola y al empleo en áreas urbanas. Los límites al empleo también se observan en la PEA no asalariada, la cual comenzó a disminuir su ritmo de crecimiento en los años noventa.

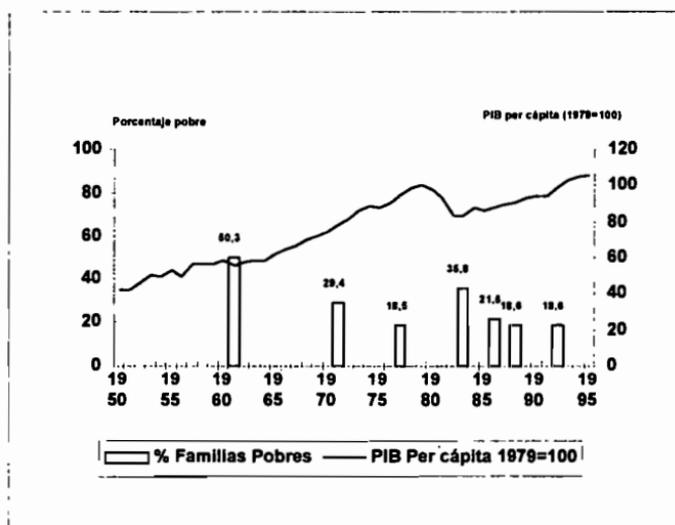
#### LA POBREZA URBANA DE INGRESO EN EL LARGO PLAZO

La magnitud de la pobreza de ingreso en Costa Rica muestra una tendencia a la reducción en el largo plazo, reducción que solo se ve interrumpida durante los años de la crisis de la deuda y más coyunturalmente durante los períodos recesivos, que corresponden a la década del noventa. El rasgo distintivo parece ser entonces la no evidencia de un proceso de empobrecimiento –desde el concepto de pobreza de ingreso, insistimos– dentro del marco del ajuste estructural y la globalización, proceso que si se encuentra en la mayoría de las experiencias nacionales. Lo que sí es un proceso similar al resto de América Latina es el proceso de la "urbanización de la pobreza", aunque sin adquirir la dimensión problemática de otras experiencias. En particular, aquí no se observa la gran dualización de la ciudad entre ricos y pobres; los núcleos de pobreza urbana en San José coexisten con estratos sociales medios e incluso altos, aunque con una tendencia a la segregación territorial. Más adelante volveremos sobre esta cuestión.

De los datos que sirvieron de base para el gráfico No. 1<sup>3</sup> se deduce una amplia tendencia a la reducción de la pobreza de ingreso pasando de afectar a la mitad de las familias a inicios de los sesenta a menos de una quinta parte a principios de los años noventa.

Gráfico 1

**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DEL PRODUCTO PER CÁPITA**



Fuente: Seligson, Martínez y Trejos (1996).

- Las estimaciones según Trejos, "proviene de encuestas de hogares, ad hoc, que tienen una mejor cobertura del concepto de ingresos, así como una mejor medición de ellos, incluyendo ajuste por subdeclaración y no respuesta. Las líneas utilizadas, excepto para 1961, son las anteriores de la DGEC, pero haciendo una diferenciación por zona y considerando aumentos por incrementos en los ingresos reales de la economía. La metodología es propuesta por Altimir (1984) y consiste en aplicar una elasticidad ingreso-línea de pobreza de 0,25 cuando el ingreso per cápita aumenta. Esta información se confronta con la evolución del producto per cápita para reflejar el ritmo de crecimiento de la economía y la presencia de ciclos económicos.

El otro aspecto a resaltar es su fuerte asociación con el ciclo económico, ya que la tendencia se interrumpe solo durante la crisis de la deuda. En todo caso, es de destacar la falta de evidencia de un aumento de la pobreza de ingreso durante el período de ajuste estructural y globalización, al menos desde un balance macroeconómico, con las limitaciones que implican los datos disponibles al ser estos muy agregados. No es posible tener indicios de la especificidad de la pobreza urbana, pero sí es posible adelantar que la importancia de la pobreza urbana es creciente en el período.

### *La pobreza en los sesenta y setenta*

A partir de los años cincuenta, el modelo económico el mejoramiento sistemático del nivel de vida de la población a través del crecimiento real del salario de mercado y del salario social. En este lapso, el producto o ingreso por habitante más que se duplica (crece un 156%) aumentando a una tasa media anual del 3,3% a pesar de que la población lo hacía a un ritmo medio similar. Las estimaciones y estudios existentes (Piñera, 1979 y Fields, 1980) concuerdan sobre una amplia reducción pasando de afectar a la mitad de las familias del país a inicios de los sesenta, a cerca de un cuarto a inicios de los setenta (véase gráfico No. 1). Este comportamiento se logra por el mejoramiento de los salarios reales y los bajos niveles de desempleo que posibilitaron el fuerte crecimiento económico (6,7% promedio anual).

El decenio de los setenta corresponde a un período de menor dinamismo económico, producto del agotamiento del estilo de crecimiento y de los "shocks" petroleros, aunque amortiguados al final de la década por "boom" de los precios del café y alta liquidez internacional. El crecimiento del salario de mercado se apoya de nuevo y más marcadamente con un salario social creciente, fruto de la política social que procura universalizar sus servicios e introduce esquemas de focalización dentro de un marco de crecimiento económico.

Durante esta década se mantiene la reducción de la pobreza, aunque los distintos estudios difieren sobre el ritmo de avance. Para la CEPAL (1994, 1996), la reducción es más lenta pasando de un 24% a inicios de los setenta a un 22% en 1980. Por el contrario, tanto Trejos (1995) como el Banco Mundial (1990 citado por Seligson *et al.*), 1996) consignan modificaciones más rápidas (del 29% al 19% en el primer caso y del 45% al 29% en el segundo). También existen para esta década mediciones por zonas y los resultados son divergentes en cuanto a tendencias. Para la CEPAL, la pobreza urbana habría subido un punto de porcentaje, por lo que toda la mejora en las condiciones de pobreza tiene un referente rural. Para Trejos (1995), la reducción es generalizada pero sí más intensa en el ámbito rural. En cualquiera de estos escenarios, la importancia de la pobreza urbana aumenta en los años setenta, con mantenimiento e incluso aumento en el número absoluto de pobres urbanos. Ambas fuentes concuerdan entonces en que a inicios de los setenta, entre un 26% o un 27% de los pobres residían en las zonas urbanas, porcentaje que aumenta a un tercio hacia el final del decenio. Para este período también se empiezan a disponer de estimaciones de pobreza para ámbitos urbanos más reducidos, como lo es el Área Metropolitana de San José (AMSJ). Las estimaciones señalan que en esta zona residían cerca del 16% de las familias en situación de pobreza y este porcentaje se mantiene durante todo el decenio. Ello significa que si bien aumentó el peso de la pobreza urbana ello no fue así para la metropolitana.

### *La pobreza en los ochenta*

Durante el tormentoso decenio de los ochenta, la pobreza habría evolucionado ajustada al ciclo económico, con un proceso de empobrecimiento durante la crisis y una reversión posterior. Distintos estudios concuerdan con esta evolución (Sauma y Trejos, 1990; Trejos, 1995; Morley y Álvarez, 1992; Céspedes y Jiménez, 1995). Solo para la CEPAL (1994) la pobreza se habría incrementado ligeramente y nuevamente producto del empobrecimiento urbano.

Según la CEPAL, la pobreza se habría incrementado del 22% al 24% y todo el aumento estaría concentrado en zona urbana y metropolitana, donde la pobreza pasó del 16% a 22% en el primer caso y del 15% a 20% en el segundo. De nuevo, en cualquier escenario que se adopte, la participación de la pobreza urbana y metropolitana habría aumentado. En el ámbito urbano pasando de un tercio al inicio de la década a cerca de dos quintos (40%) al final del decenio. En el Área Metropolitana, la participación de sus pobres aumentaría del 16% al 22% del total de pobres del país. Un detalle de las particularidades de cada subperíodo se comenta seguidamente, en tanto que el gráfico No. 2 muestra la evolución anual de la incidencia de la pobreza.

Crisis y empobrecimiento (1980/1982). El inicio de los ochenta marca la ruptura del estilo de desarrollo previo. En este trienio la producción real se redujo en un 9%, lo que significa que el producto per cápita disminuyó en un 16%, los salarios perdieron cerca del 40% de su poder adquisitivo y los niveles relativos de desempleo y subempleo se duplicaron. Ello fue acompañado de un aceleramiento inflacionario, 18% (1980), 37% (1981) y 90% (1982) para una tasa acumulada promedio del 46% por año.

Este proceso va acompañado de un empobrecimiento que llega a afectar por lo menos a un tercio de las familias del país, fenómeno que se corrobora, aunque sobredimensionado, con los datos que surgen de las encuestas de hogares periódicas (gráfico No. 2).<sup>4</sup> Ambas fuentes señalan que son las familias urbanas, y en particular las que dependen de ingresos salariales, los grupos más afectados. Ello permite resaltar tanto la mayor vulnerabilidad de estos grupos urbanos ante coyunturas recesivas e inflacionarias como el carácter más estructural del fenómeno de la pobreza rural. También permite sugerir que en períodos de este tipo, las políticas sociales de carácter compensatorio deberían prestar más atención a los pobres urbanos, pues es ahí donde las insuficiencias de ingresos, en particular en efectivo, afectan dramáticamente las posibilidades de reproducción

4. Para tener comparabilidad en el período, los datos se refieren al ingreso primario: esto es, solo el ingreso proveniente directamente del trabajo (salarios más renta empresarial). Por ello los posibles sobredimensionamientos aunque sí muestra bien la tendencia. Ello se contrarresta parcialmente con el uso de líneas de pobreza anteriores de la DGE que son más bajas.

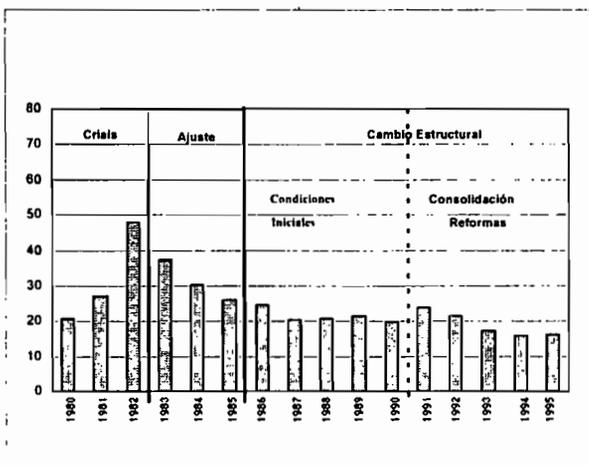
de las familias. Cabe señalar que en este período se produce también un deterioro importante en el salario social, en particular en términos de la calidad de los servicios recibidos por los pobres. No obstante, la amplia cobertura que se había alcanzado sirvió para evitar que el nivel de vida de la población se deteriorara aún más (PREALC, 1990).

*Ajuste expansivo y reducción de la pobreza (1983/1986).* A partir de mediados de 1982, con el arribo de la administración Monge, se inicia un proceso de estabilización con características heterodoxas, ya que combina el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos con políticas de apoyo a grupos pobres y de estímulo a la demanda interna para reactivar el aparato productivo, detener el deterioro de los salarios reales y mejorar las condiciones generales de empleo. Con ello logra revertir el proceso de empobrecimiento, estabilizando la economía y expandiendo los salarios reales y el empleo. Pero la reversión de la pobreza de ingreso en el medio urbano estuvo acompañada con la relativa aceleración de la pobreza de necesidades básicas y crecientes problemas de infraestructura y servicios en los nuevos asentamientos formados como consecuencia de la crisis, como se verá más adelante.

Los grupos más favorecidos fueron los previamente empobrecidos; esto es, los asalariados urbanos menos calificados, reafirmando su vulnerabilidad. También los grupos más pobres del sector agrícola (productores de granos básicos) se vieron especial aunque temporalmente favorecidos gracias a la aplicación de una política de ingresos explícita (Herrero, 1990). Ella se vio complementada con una política social que procuró apuntalar las instituciones sociales con miras a detener el deterioro en la calidad de los servicios y a restituir el salario social. Este período constituye una de las pocas experiencias en el mundo en que programas de estabilización pueden ejecutarse protegiendo e incluso mejorando las condiciones de los grupos más pobres, señalando que no existe un determinismo inescapable al respecto y que lo que se requiere es sobre todo decisión política (Gráfico 2).

Gráfico 2

**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA 1980-1995**  
**-PORCENTAJE DE FAMILIAS POBRES-**



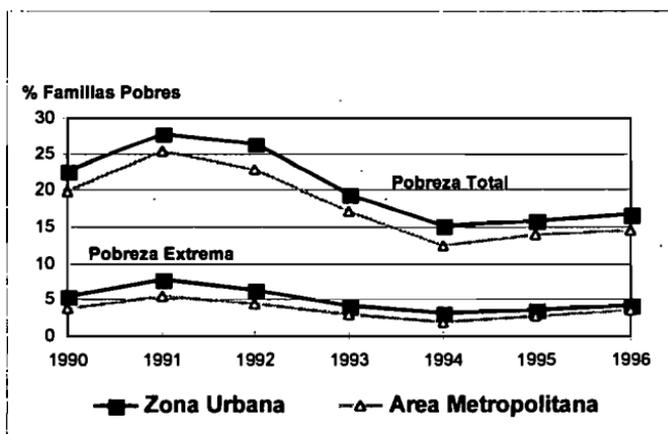
*Cambio estructural y estabilización de la pobreza de ingreso (1987/1990).* Con el relevo de administración y la consolidación de los esfuerzos estabilizadores, se da un mayor énfasis a las políticas de cambio estructural que promueven sobre todo la expansión de las exportaciones no tradicionales, la reducción arancelaria, la modernización del sistema financiero y la liberalización de los precios agrícolas, dentro de una concepción de gradualidad, de protección de los grupos pobres y de no abandono de la política social de carácter desarrollista, aunque se percibe cierto estancamiento. Dentro de este marco de políticas, la magnitud de la pobreza se estabiliza ya que la contención salarial es compensada por un incremento importante del empleo. Aunque la pobreza no da signos de empeorar o mejorar en este lapso, fenómeno de por sí peculiar en el contexto de las experiencias de cambio estructural, algunos grupos pueden haberse visto perjudicados.

## La pobreza en los años noventa

La tendencia no muestra una aceleración de la pobreza, aunque ella aumenta en 1991 y repunta ligeramente en 1995 y 1996. Ello se confirma cuando se refiere tanto al indicador tradicional de incidencia o extensión, como a los índices de intensidad y profundidad (Véase Gráfico No. 3). La pobreza es así más baja en 1995 y 1996 que la prevalente durante los primeros cuatro años de la década y para la zona urbana y metropolitana hay en 1996 menos pobres (tanto en números absolutos como relativos) que los existentes en 1990.

Gráfico 3

### COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA URBANA EN LOS NOVENTA



Globalmente la pobreza se reduce durante la década en seis puntos porcentuales en el ámbito urbano al pasar del 23% en 1990 al 17% en 1996. En la zona metropolitana la reducción es de cinco puntos porcentuales pasando del 20 en 1990 al 15% siete años más tarde. Esto va asociado con una caída del 11% en el número de familias pobres en la zona urbana y del 9 en la metropolitana. Para luego caer cerca de 13 puntos en los tres años siguientes. En los dos

últimos años, si bien se observa un ligero repunte, este no supera a los dos puntos porcentuales en dos años. Esto significa que la pobreza en los noventa sigue siendo más extendida e intensa en las zonas rurales y, al contrario de los decenios previos, parece interrumpirse el proceso de "urbanización de la pobreza", aunque estudios empíricos recientes muestran lo contrario en áreas específicas. En todo caso, la participación de los pobres urbanos y metropolitanos dentro del total de pobres, tiende a estabilizarse alrededor del 40% para los primeros y en cerca del 20% para los segundos. El Área Metropolitana de San José (AMSJ) continúa siendo la zona menos pobre del país y donde la pobreza es menos intensa y profunda.

### *El perfil de la pobreza urbana*

En primer lugar, aunque los hogares pobres tienen una tendencia a reducir su tamaño, aún muestran un mayor número de miembros que los hogares no pobres y esa diferencia se concentra en los niños. Eso significa que los niños urbanos se encuentran sobrerrepresentados dentro de los hogares urbanos, en los que viven cerca del 30% de ellos. Como una parte importante de los niños urbanos se encuentra bajo los umbrales de la pobreza, en ausencia de una política social que les dé igualdad de oportunidades, se transforman en los vehículos que transmiten intergeneracionalmente la pobreza. Ello, en unión de un proceso de deterioro de las estructuras familiares urbanas, que se verifica en un protagonismo creciente de la jefatura femenina, da origen a los grupos de niños en condiciones de mayor riesgo social y los que sufren con mayor intensidad los rigores de la pobreza, asociados ahora con explotación económica, sexual, abandono, maltrato y conflicto con la ley penal; se trata de los niños "en" y "de" la calle. Como no existen mayores diferencias entre el número de personas potencialmente activas, entre los hogares pobres y no pobres, las condiciones de pobreza de ingreso están asociadas con una más o menos exitosa inserción al mercado de trabajo. Esto se traduce en un número de dependientes por ocupado, dentro de los hogares pobres, no solo alto sino que aumenta en el período. Cada ocupado pobre debe mantener entre tres y cuatro personas, lo que

hace espurio cualquier mejoramiento de los ingresos laborales y traslada el problema a las posibilidades de incorporación de miembros adicionales al mercado de trabajo.

Viendo las tasas de incorporación de los jefes de los hogares al mercado de trabajo, fuera de las diferencias por sexo ya conocidas, se encuentra no solo una menor tasa de participación de los jefes pobres sino que además esta se reduce en el decenio. Ello se explica en parte, fuera de sus menores niveles educativos, por el mayor protagonismo que adquieren los jefes pobres mayores de 60 años. Ello hace emerger el tema de la pobreza creciente entre los adultos mayores sin cobertura de la seguridad social, en particular de los sistemas contributivos de pensiones y que presionará por recursos crecientes al gobierno para su alivio.<sup>5</sup> En el caso de las mujeres jefas de hogar, tanto su bajo perfil educativo como la presencia de niños que atender, se transforman en barreras para su incorporación al mercado de trabajo. Esto explica por qué sus tasas de participación no son menores de las de los hombres pobres y de las mujeres no pobres. Con relación a la fuerza de trabajo secundaria, esto es, los miembros no jefes de los hogares, aquí sí se nota un incremento aunque modesto en la incorporación al mercado de trabajo, como estrategia de superación de la pobreza, solo que en este caso se acompaña con inserciones no exitosas; es decir, con altísimos y crecientes niveles de desempleo abierto. Ello sugiere, por una parte, la presencia de niveles educativos muy reducidos, asociados con abandonos tempranos del sistema educativo formal y sin acceso a sistemas informales de capacitación. Por otra parte, puede estar reflejando ya una fuerte presión que, sobre el mercado de trabajo urbano, podría estar produciendo la migración de nicaragüenses.

### *La estructura social de la pobreza urbana*

De la información disponible de los primeros cinco años de la década del noventa, se han obtenido las tendencias siguientes: i) en

---

5. Aunque existe el programa de pensiones no contributivas para ancianos indigentes, el monto de la ayuda mensual resulta insuficiente para una familia sin un complemento adicional aportado por el núcleo familiar.

primer, lugar los propietarios o clase alta representan cerca de un 3% de los hogares, en tanto que la clase media profesional pesa cerca de un 15%. ii) Los otros componentes de lo que se podría denominar los estratos medios, los pequeños propietarios y los asalariados no manuales, aportan cada uno cerca de un décimo de los hogares. Esto significa que los estratos medios y altos estarían representando casi el 38% de los hogares urbanos y metropolitanos, aunque en el AMSJ su peso es ligeramente mayor. iii) El estrato de los trabajadores manuales aglutina entre el 25% y el 29% de los hogares. En tanto que la población flotante, aporta el tercio restante. Este último grupo incluye a los trabajadores con mayor grado de informalidad, así como a los hogares con jefes inactivos y sin experiencia laboral previa, conformado en su mayoría por la creciente cantidad de mujeres a cargo del hogar y con barreras de entrada al mercado de trabajo. Aunque los cambios son leves, algunas tendencias se visualizan. iv) Como era de esperar, el riesgo de pobreza aumenta conforme se descende en la escala socio-ocupacional. Ya en el caso de los trabajadores manuales, los riesgos de pobreza superan a los promedios zonales y son aún mayores dentro de la población flotante.<sup>6</sup> En todo caso, llama la atención que aún para la población flotante, este riesgo no alcanza el 50%. Esto significa que por lo menos la mitad de la población flotante estaría por encima de los umbrales de pobreza, lo cual no implica que no tengan una alta vulnerabilidad a sufrir situaciones de pobreza. v). Cerca de la mitad de los hogares pobres corresponden a familias cuyo jefe se clasifica dentro de la población flotante, esto significa que la pobreza urbana estaría fuertemente asociada con el sector informal. Un tercio restante está vinculado a los trabajadores manuales, particularmente en la mediana y gran empresa. Ello implica que otro tanto de la pobreza urbana se asocia con trabajo formal no calificado, que padece probablemente de formas de inserción laboral precarios e inestables y en todo caso,

---

6. Para 1990, los propietarios muestran un alto riesgo de pobreza. Este grupo, al ser tan pequeño cuantitativamente, está asociado con un gran error de muestreo, lo cual explica el resultado. Es de esperar entonces que el riesgo de pobreza para 1990 esté sobredimensionado. Esto se puede corroborar pues para años siguientes a 1990, el riesgo de pobreza de este grupo es bastante menor y similar a los niveles relativos de 1996.

de reducidos niveles salariales. Aunque la pobreza no está ausente en los restantes grupos medios y alto, en conjunto no aportan más del 18% de los hogares pobres de las zonas urbanas o metropolitanas y para ellos es más común la presencia de cuadros de pobreza coyuntural asociados con situaciones de desempleo temporal. No obstante, dentro de ellos ya se pueden estar visualizando los cuadros de los llamados nuevos pobres; es decir, exempleados públicos y privados que al perder sus trabajos por procesos de reestructuración encuentran que sus calificaciones ya no son demandadas en el mercado laboral y empiezan a padecer cuadros de desempleo crónico.

#### ASENTAMIENTOS HUMANOS, GESTIÓN SOCIAL COMUNITARIA Y ESTRATEGIAS DE SUPERVIVENCIA

El panorama territorial y social de la pobreza urbana en el Cantón Central de San José de Costa Rica se vio alterado fundamentalmente en la década del noventa por cuatro acontecimientos: la constitución, por primera vez en la historia del país, de un inmenso tugurio con presencia significativa de inmigrantes de otros países (nos referimos al tugurio llamado "La Caja" o La Carpio"); la expresión organizada de pobladores en búsqueda de superar factores asociados a la pobreza, en territorios que fueron "creados" por las políticas estatales de asentamiento, vivienda y servicios sociales en la década de los ochenta (nos referimos a Rincón Grande de Pavas); la continuidad de la movilización territorial de sectores pobres de la ciudad, en busca de tierra y acceso a vivienda; y el aumento de la heterogeneidad de la pobreza en las áreas antiguas de la ciudad, tradicionalmente pobres (nos referimos a los Barrios del Sur). En estos tres sectores de la ciudad de San José se realizaron entrevistas y encuestas que permiten tener una aproximación acerca de los principales desafíos que enfrenta la gestión urbana a finales del siglo XX y cuyos derroteros serán decisivos para la sostenibilidad social de la ciudad hacia el siglo XXI.

La necesidad de conocer cuáles son las manifestaciones concretas de la pobreza de ingreso y de la pobreza de necesidades básicas, nos llevó a sistematizar una serie de indicadores de tres asentamientos del

Cantón Central de San José, en los cuales se concentra, según nuestras estimaciones, alrededor del 75% de la pobreza urbana total del Área Metropolitana de San José, correspondiéndole el 42% del total del AMSJ a Rincón Grande de Pavas, el 21% a La Carpio y el 13% a Barrios del Sur (cuadro 22). Los primeros son los dos más grandes asentamientos en la actualidad y se formaron en la época posterior a la crisis del ochenta, con mayor intensidad entre 1986 y 1994; el más grande de ellos (Rincón Grande de Pavas) con 48.755 habitantes (según proyecciones de la Dirección de Estadística y Censos) estaría representando el 65% de la población total de estos asentamientos; La Carpio, con alrededor de 20.000 habitantes, el 26% y los Barrios del Sur, con alrededor de 10.000 habitantes, el 9% de la población total de los tres.

Rincón Grande cuenta con 150 hectáreas (73%) y La Carpio con 45 hectáreas (22%); entre ambos suman 195 hectáreas, lo que representa el 95% del territorio de los tres asentamientos. Los dos están ubicados a 10 kms. al oeste de San José, y se ubican uno a continuación del otro, pero presentan diferencias sociales significativas y además una historia de asentamiento muy diferentes, pues Rincón Grande de Pavas es un asentamiento que contó con una política deliberada del Estado en cuanto a la dotación de tierra para vivienda, por lo menos toleró las invasiones y buscó y llevó adelante mecanismos de regularización. La propiedad del terreno en Rincón Grande de Pavas es mayoritariamente del sector público; en La Carpio, ciento por ciento público, y en los Barrios del Sur del Sector Privado.

A partir de la encuesta realizada en 1997, se estima un porcentaje de población extranjera (principalmente nicaragüenses) de 51% en La Carpio, 10% en Pavas y 15% en los Barrios del Sur. De acuerdo con esta información, haciendo un análisis "horizontal" de los asentamientos, se concluye que habría un total de 15.720 personas extranjeras, de las cuales 14.500 son nicaragüenses (el 92%). El 65% de todos los inmigrantes se ubicarían, de acuerdo con estas estimaciones, en el asentamiento La Carpio, lo cual tiene importantes implicaciones de política pública y de gestión y gerencia de la pobreza urbana.

Cuadro 4

**INDICADORES GLOBALES DE LOS ASENTAMIENTOS ESTUDIADOS  
1997**

ASENTAMIENTO	RINCÓN GRANDE DE PAVAS	LA CARPIO, O LA CAJA	BARRIOS DEL SUR
Distancia del centro de San José, y ubicación	12 kilómetros, oeste, más al sur que La Carpio, pero colindante con esta	10 km, dirección oeste, más al norte que Pavas, pero colindante con este	1 kilómetro, suroeste
Período de invasión o formación del asentamiento	Nov. de 1993/enero-junio 1994 <sup>7</sup>	1984/1988	Finales del siglo XIX, principios del siglo XX; más invasiones en precario en 1985 <sup>8</sup>
Propiedad del terreno	Mixta, mayoritariamente del sector público	Sector Público (Caja Cost. del Seguro Social)	Privada
Extensión (hectáreas)	140 hectáreas	55 hectáreas	10 hectáreas, aproximadamente
Cantidad de habitantes	48.755, aprox.	20.000, aprox.	8.000 aprox.
% de inmigrantes nicaragüenses	8%	47%	15%

Sigue...

7. En ese período se produce la mayor invasión, pero posteriormente siguen llegando familias, lo cual no cesa todavía, dados los mecanismos de irregularidad e ilegalidad que se han aplicado.
8. Este es el caso del barrio "Reina de los Angeles" que se originó por invasión el primero de junio de 1985, y representa actualmente una cuarta parte de la población total de los Barrios del Sur.

...viene

ASENTAMIENTO	RINCÓN GRANDE DE PAVAS	LA CARPIO, O LA CAJA	BARRIOS DEL SUR
Porcentaje de otros inmigrantes extranjeros	2,5%	4,1%	0,0
Porcentaje aproximado de pobreza extrema (de ingreso) en el asentamiento.	29%	30%	30%
Porcentaje aproximado de pobreza global en el asentamiento (pobre y en extrema pobreza)	54% (26,328)	64% (12,800)	61% (4,880)
Porcentaje que representa el asentamiento en relación con la pobreza en el Área Metropolitana de San José <sup>9</sup>	42%	21%	13%

Fuente: 1) Plan Estratégico de Desarrollo Local de Rincón Grande de Pavas 1998/2,002; 2) Proyecciones de Población a enero de 1997, de la Dirección de Estadística y Censos (para el Caso de Pavas); 3) Encuesta de Hogares en sectores populares de San José. FLACSO 1997.

9. La población urbana pobre, en el Área Metropolitana de San José (1996), fue estimada en 62.250 habitantes por Juan Diego Trejos (1997). Y para el área urbana en su conjunto de 75.150 (ibid.).

## *Efectos de la globalización en territorios urbanos populares*

Los tres estudios de campo realizados en San José Costa Rica tuvieron como objetivos determinar de qué manera se pueden identificar empíricamente efectos concretos de la globalización a través de cuatro variables fundamentales: el mercado de trabajo, la institucionalidad gubernamental en el tema social, las políticas públicas y la participación social de los sectores populares. El análisis condujo a identificar con mayor precisión a las poblaciones y los tipos de familia e individuos con mayor riesgo de pobreza, para contribuir a plantear elementos para un modelo alternativo de gestión y gerencia social urbana y municipal. Dos unidades de análisis fueron claves: los asentamientos humanos en su expresión social, territorial e institucional y las familias populares divididas en dos grandes estratos: familias pobres y familias no pobres desde el punto de vista de la pobreza de ingreso. El propósito no fue medir las dimensiones precisas de la pobreza en los asentamientos estudiados, sino los efectos específicos y las condiciones cualitativas sobre el riesgo de pobreza como principal desafío para las políticas urbanas y la gestión urbana.

Los cambios asociados a la globalización han tenido en San José efectos directos en la formación diferenciada de nuevos asentamientos humanos pobres y en una mayor heterogeneidad de los asentamientos de pobreza tradicional. En esto la participación social y las políticas gubernamentales han tenido un papel determinante, siendo marginal el papel del gobierno del municipio de San José. De ser un municipio con bolsones dispersos de pobreza, relativos equilibrios demográficos en el territorio y una gran igualdad social hasta finales de los años setenta, San José ha transitado hacia un municipio que ha polarizado la concentración de los sectores populares pobres en uno de sus extremos –en el sector oeste–, con una alta densidad demográfica, mostrando a la vez un relativo despoblamiento del sector central y de las áreas de población tradicionalmente de altos ingresos. Las diferencias sociales en el territorio son menos perceptibles que antes, pero más diferenciadas entre los sectores de altos ingresos y los

nuevos grupos populares. La magnitud general de la pobreza quizás sea similar a la de los años anteriores a la crisis de los ochenta, una magnitud pequeña, pero su distribución territorial y su caracterización social y demográfica son cualitativamente distintas, igualmente las características de las poblaciones de mayor riesgo: inmigrantes, niños y niñas, jóvenes, mujeres y ancianos. Se trata de un nuevo tipo de pobreza urbana que ha carecido de un modelo de gestión y gerencia social municipal acorde a sus dimensiones, localización y características.

A diferencia de otras ciudades metropolitanas de América Latina, San José muestra un bajo nivel de pobreza de ingreso –cuya determinación precisa es una cuestión pendiente–. También la formación de asentamientos populares urbanos ha seguido una trayectoria propia. Estos asentamientos coexisten con sectores sociales de altos ingresos, sin observarse los grandes niveles de segregación y extrema pobreza de otras ciudades latinoamericanas. Esto se puede comprobar con un análisis global de los distritos y barrios que conforman la ciudad de San José.

El análisis por distritos muestra que la pobreza se desplazó durante las últimas dos décadas del siglo XX hacia los distritos de Pavas y La Uruca (sector oeste), principalmente en tierras de instituciones públicas. El número de barrios populares aumentó como consecuencia de las invasiones y posterior formalización, por parte del Estado, de las áreas invadidas, a las que se les ha ido dotando progresivamente de condiciones de acceso a vivienda y servicios urbanos, aunque con muchas dificultades, en gran medida asociadas al centralismo de la gestión estatal urbana. El proceso de formación de los asentamientos humanos populares, basado principalmente en invasiones de grupos organizados en tiempos de campaña electoral, ha creado una problemática social y territorial diversa y compleja. Más de la mitad carecía en 1998 de regularización jurídica e institucional. Y todo un asentamiento de población en extrema pobreza y con gran peso de inmigrantes funciona en la irregularidad y en la ilegalidad. Un somero análisis del estado de la vivienda de toda la ciudad de San José muestra claramente que alrededor de un 82% de todas las viviendas en estado "mala y muy mala" se concentra en los dos distritos mencionados, 12% en Pavas y 70% en La Uruca.

Cuadro 5

**CIUDAD DE SAN JOSÉ: BARRIOS SIN REGULARIZACIÓN  
JURÍDICA POR DISTRITOS  
1998**

Distritos	No. de barrios sin regulariza- ción legal	% del territorio del distrito, sin regularización legal	% que rep. la extensión te- rritorial de estos barrios en la extensión total de los ba- rrios sin regularización
San Francisco			
de Dos Ríos	3	3%	
Zapote	2	4%	
Catedral	0	----	
Carmen	0	----	
Mata Redonda	0	----	
San Sebastián	2	5%	
Hatillo	4	8%	
Merced	1	2%	
Hospital	2	4%	25% <sup>10</sup>
La Uruca	3	15%	35%
Pavas	15	22%	40%
SubTotal	28 (9,6%)	100%	
Total de barrios en la ciudad	290		

Fuente: Elaboración personal con base en el Mapa de Formalización de Barrios. Municipalidad de San José. 1998

El cuadro anterior muestra que más del 50% de los barrios sin regularización se encuentran en los distritos de la Uruca y Pavas. Y que en estos se concentra el 75% de la superficie total de esos barrios irregulares. Es decir, que hay una concentración tanto en número de barrios como en el territorio que estos ocupan. Son barrios relativamente nuevos y más extensos. Y es que La Uruca y Pavas son los distritos más extensos de la ciudad de San José.

10. Es la sumatoria, aproximada de la superficie de los barrios no regularizados de estos seis distritos.

Otro indicador, el estado de la vivienda en toda la ciudad de San José, reconfirma la concentración de los asentamientos pobres en los distritos de Pavas y La Uruca. En efecto, en estos se concentra el 82% de las viviendas en estado de "mala y muy mala" de todo el municipio. Obsérvese, sin embargo que, excepto el distrito de La Uruca, el porcentaje de la vivienda "mala y muy mala" en cada distrito es inferior al 9% en 8 de los 9 distritos. Solo en La Uruca es significativamente alto (35%) debido a la presencia del grande asentamiento pobre denominado "La Carpio".

Cuadro 6

**CIUDAD DE SAN JOSÉ: ESTADO DE LA VIVIENDA POR DISTRITOS**  
- Porcentajes-

Distritos	Total	Buena y muy buena	Regular	Mala y muy mala	% que representa la vivienda mala y muy mala sobre el total del municipio
San Fco. de					
Dos Ríos	100	85	15	--	
Zapote	100	80	18	2	
Catedral	100	70	22	8	
Carmen	100	100	---	--	
Mata Redonda	100	96	4	--	
San Sebastián					
Hatillo					
Hospital	100	70	27	3	18 <sup>11</sup>
La Uruca		50	15	35	70
Pavas		60	32	8	12
Total					100

Fuente: Mapa del estado de la vivienda en San José, por barrios. Dirección de Desarrollo Urbano, Municipalidad de San José, 1998.

Aunque estos indicadores son bastante externos y descriptivos, constituyen un reflejo claro de lo que hemos venido afirmando: escasos bolsones de pobreza en 9 distritos y concentración de la nueva

11. Es la sumatoria, aproximada, de todos los distritos que anteceden.

pobreza en dos distritos, al oeste de San José. Y en términos globales una baja magnitud de la pobreza, tanto de la "pobreza de ingreso" como de la "pobreza de necesidades básicas".

Por otra parte, hay un fenómeno demográfico muy importante en la formación y dinámica de estos nuevos asentamientos populares. En efecto, más de la mitad de los jefes de hogar entrevistados declararon provenir de una provincia distinta a San José; el 23% originarios de Nicaragua. Esto implica que, al menos en los barrios encuestados, más de la mitad no es de origen de San José. Sin embargo, a la pregunta "en dónde residía usted antes de venir a vivir a este barrio" 4/5 (el 80%) respondieron que provenían de la misma provincia de San José. Esto implica que los nuevos barrios se formaron por inmigrantes recientes de la misma provincia de San José, pero de estos inmigrantes, más del 50% son originarios de las otras provincias del país o de Nicaragua. Esta situación muestra diferencias por tipo de familia. Así, por ejemplo, las familias más antiguas, que declararon ser originarias de San José son las jefeadas por mujer (el tipo "mamá e hijos"). En todo caso, lo interesante a destacar es la gran movilidad territorial que dentro de San José experimentó la población que formó los nuevos asentamientos. Esto más la heterogeneidad en el origen por provincias y país, da lugar a una diversidad sociocultural significativa de los nuevos asentamientos, quizás a una poca identidad barrial y a lazos difusos de solidaridad comunitaria.

Del total de los hogares encuestados en los tres barrios, cuyo análisis se presenta en este trabajo, el 74,9% son costarricenses, el 23% son nicaragüenses y un 2,2% de otra nacionalidad (centroamericana o de Colombia). Pero se encontraron diferencias significativas, en la nacionalidad, según la relación de parentesco, porque algunos nicaragüenses han formado sus familias con mujeres costarricenses. En cuanto a los jefes de hogar, alrededor de uno de cada cuatro es nicaragüense o de otra nacionalidad; situación ligeramente variable se observa en cuanto a la distribución de los cónyuges. En cambio, en cuanto a los hijos, solamente uno de cada diez es nicaragüense (de todas las familias estudiadas, el 88,6% son costarricenses, el 11,2% nicaragüenses y el 0,2 de otra nacionalidad). En los otros parientes y no parientes alrededor de uno de cada cinco

es nicaragüense. Estos indicadores son fundamentales al considerar opciones de políticas sociales en relación con la población inmigrante.

Cuadro 7

**DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES ENCUESTADOS  
POR NACIONALIDAD Y RELACIÓN DE PARENTESCO 1997**  
-Porcentajes-

Relación de parentesco	Total	Costarricenses	Nicaragüenses	Otra nacionalidad
Jefes de hogar	100	74,9	23,0	2,1
Cónyuges	100	72,6	26,0	1,4
Hijos	100	88,6	11,2	0,3
Otros parientes y no parientes	100	83,1	16,1	0,0

Fuente: Encuesta de Hogares en sectores populares de San José. FLACSO, 1997.

La distribución de la población por asentamientos muestra una diferencia fundamental en la significación de nicaragüenses y otras nacionalidades (salvadoreños, panameños y colombianos). En el sector estudiado de Pavas, un 8,2% de los jefes de hogar son nicaragüenses; en los asentamientos del sur 15% y en la Caja, un 47.1%; casi la mitad de todos los jefes de hogar de este barrio, el más pobre de todos desde el punto de vista de las necesidades básicas.

Cuadro 8

**DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES POR NACIONALIDAD,  
SEGÚN BARRIO -1997-**

Barrios	Total	Costarricenses	Nicaragüenses	Otra nacionalidad
Pavas	100,0	89,3	8,2	2,5
Barrios del Sur	100,0	85,0	15,0	0,0
La Caja (o La Carpio)	100,0	48,8	47,1	4,1

Fuente: Encuesta de Hogares en sectores populares de San José. FLACSO, 1997.

La conclusión más importante que podemos obtener es en relación con el peso de la extrema pobreza que, como se ve, es similar en los tres asentamientos, en términos relativos. Muy diferente es la conclusión si, en lugar de la pobreza de ingreso, consideramos la pobreza de necesidades básicas. En ese caso, la mayor pobreza la presenta el precario de La Carpio.

### *Asentamiento La Carpio*

"Hay mucha gente que llega a La Carpio como último recurso porque el dinero no les alcanza para alquilar y se meten aquí". Esta expresión es clara sobre la extrema pobreza del asentamiento. La Caja o La Carpio,<sup>12</sup> es el más grande y el más reciente asentamiento de extrema pobreza en San José. Es el asentamiento típico de población más vulnerable en el cual las estrategias de supervivencia se realizan "fuera el régimen de ley y orden de las estructuras formales, en donde las características indicativas de la informalidad, la marginalidad y la exclusión urbana son sin duda la expresión de 'pan, techo y poder', que en su conjunto indican la necesidad inmediata de necesidades básicas diarias por cumplir". Se constata plenamente, en este caso, lo planteado en el capítulo primero de este estudio. En La Caja "está en precario (en extrema pobreza) todo: está en precario legalmente, esta en precario físicamente, está en precario socialmente". Paradójicamente, desde algunas partes se pueden divisar los campos de golf de los ostentosos clubes y urbanizaciones situados en la otra ribera del río que circula por este asentamiento, en el que residen no menos de 20,000 personas.<sup>13</sup> La finca La Lazareto, contigua a la hoy

---

12. También conocida popularmente como "La Carpio". Inicialmente el asentamiento se llamó Don Alejo, posteriormente La Carpio, apellido de uno de los dirigentes de la toma precarista. La Asociación de Vecinos (AVECUPALU) ha gestionado el cambio de nombre por el de La Caja.

13. La invasión de la finca La Caja se realiza entre noviembre de 1993 y los primeros meses de 1994. La finca, propiedad de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) hasta hoy, tiene un área 55 hectáreas. En el momento de la invasión, no se le había dado ningún uso: "no le daban mantenimiento, ni existían actividades productivas". La ocupación inicial del asentamiento, a fines de 1993, fue realizada

finca La Caja, fue considerada por el Gobierno como una posibilidad para ampliar el terreno de ocupación si La Caja se sobrepoblada en el futuro.

En 1997 predominan los nicaragüenses (47% de los hogares) y costarricenses (48% de los hogares) pero, hay población de origen panameño, colombiano, salvadoreño (en conjunto representan el 5% de la población total). Todas las familias tienen la condición de invasoras y por lo tanto nadie tiene terreno y vivienda en propiedad.

En La Caja se refleja claramente que ninguna instancia del Estado (Gobierno Central, instituciones descentralizadas o Municipalidad) ha asumido la responsabilidad directa por una solución integral a la problemática compleja que afecta al asentamiento: legalización de la tenencia de la tierra y la vivienda, infraestructura social (educación, salud y seguridad social), infraestructura de servicios básicos para la vivienda; infraestructura urbana general (transporte, teléfonos, alumbrado público, áreas de recreación), mucho menos en relación con la superación de los problemas psicosociales que afectan al asentamiento (drogas, delincuencia, desempleo, ilegalidad migratoria, etc.). Solamente la acción colectiva organizada de los habitantes ha permitido ir superando algunos de los graves problemas que los afectan.

El asentamiento es reciente y la llegada de las familias pobladoras ha sido masiva. Pese al nivel de hacinamiento, siguen entrando familias que bien, o se ubican en terrenos de total inhabitabilidad o llegan a compartir el terreno con otras familias radicadas en la finca. En relación con la negociación del terreno, la dirigencia comunal entrevistada considera que será algo para demandarle al gobierno del Partido Unidad Social Cristiana (1998/2002). Sobre la construcción de sus viviendas a la fecha, no tienen ningún planteamiento gubernamental y no vislumbran soluciones a corto plazo. En cuanto

---

por unas veinticinco familias. En la actualidad hay más de tres mil trescientas familias. Sin embargo, se calcula que hay más personas pues "en un mismo lote están viviendo hasta cuatro familias". Las familias que invadieron la finca inicialmente eran de origen nicaragüense, dirigidos por dos personas, Mayra Quirós y Santiago Elizondo (de nacionalidad costarricense). Después se les une Marco Aurelio Carpio (también costarricense), trayendo un grupo considerable de gente.

a papel de las ONG presentes, estas, por su naturaleza cristiana, se dedican a evangelizar y a prestar sus instalaciones a la escuela para dar lecciones. El esfuerzo de elaborar un censo y mapear la comunidad que realizaron los grupos comunales, en conjunto con la Segunda Vicepresidencia, permite tener a la fecha una aproximación del número de familias que habitan los terrenos, así como una caracterización de la situación socioeconómica que atraviesan. Esta acción es básica para una intervención posterior del Estado. La lucha por el agua incorporó activamente a la comunidad, las organizaciones sociales y el Estado, en una estrategia de supervivencia desde el modelo asistencial participativo. Dicha experiencia podría ser capitalizada para futuras estrategias de supervivencia, que hagan confluir a estos sectores en acciones participativas de desarrollo local autosostenible.

Es urgente la elaboración de alternativas para la población juvenil que pasen de la represión y estigmatización, a la construcción conjunta de alternativas educativas, laborales y recreativas que permitan el desarrollo integral de los jóvenes.

### *Rincón Grande de Pavas*

Este asentamiento surgió como consecuencia de los procesos de invasión de terrenos que trajo de inmediato la "crisis catastrófica" de los años ochenta y se fue formando como parte de una política deliberada del Estado para dar respuesta al problema habitacional de sectores populares. Su nacimiento obedeció a las reubicaciones dirigidas por el Gobierno en "aglomeraciones habitacionales masivas claramente delimitadas en las zonas sur y oeste del Área Metropolitana",<sup>14</sup> desde 1986.

---

14. Muñoz, Sergio. "Estudio de Caso de la Comunidad de Rincón Grande de Pavas". Proyecto de Fortalecimiento de la Autogestión Comunitaria (PROFAC). Mayo, 1997. p.11.

### *Ubicación y características del asentamiento*

Está ubicado en la zona oeste del distrito de Pavas, del cantón de San José, a unos diez kilómetros del casco urbano central; tiene una extensión de 140 hectáreas, aproximadamente. Su población estimada en 1998 es de 45.000 habitantes. El número promedio de miembros por familia es de unas 4,6 personas y se estima que de cada 100 familias, 30 son encabezadas por mujeres. La primera comunidad de Rincón Grande de Pavas fue Lomas del Río, una urbanización privada que se construyó en 1982. En 1986, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) erigió Bribri. En 1988, la Comisión Especial de Vivienda inició la construcción de Metrópolis I, II y III y las urbanizaciones Laureles y Óscar Felipe. Entre 1990 y 1994 se trasladaron a finca San Juan, pobladores precaristas de diferentes sectores del Área Metropolitana. Un 15% de estas familias construyeron vivienda, el resto sigue viviendo en situación de precario. En forma paralela, muchas zonas verdes de las urbanizaciones existentes fueron invadidas. En razón de ello, en las zonas verdes de Bribri se ubica el precario Bella Vista, mientras que las de Metrópolis I está el precario de la Asociación pro Vivienda.

Rincón Grande de Pavas se ubica "entre dos contaminados ríos que traen la mayor parte de los desechos urbanos de San José, el río Torres y el río Tiribí".<sup>15</sup> Como en La Caja (La Carpio), desde sus puntos altos pueden observarse las expresiones de un estilo de vida muy distinto: Residenciales de Cariari. Sin contar, en su mayor parte, con los servicios básicos indispensables, ni las condiciones mínimas habitacionales, Rincón Grande es poblado mediante tres modalidades de urbanización: privada, de interés social dirigida por el Estado y la ocupación precarista. Después de once años, ninguno de los proyectos ha sido concluido; alrededor de 45 mil personas habitan Rincón Grande de Pavas, distribuidos en 5 sectores.<sup>16</sup>

15. Cordero Alen. "Sistematización de Diagnósticos de Rincón Grande de Pavas". Equipo Interagencial de Naciones Unidas. Agosto, 1996. p.6.
16. Estos sectores, según la información obtenida de el Programa de Fortalecimiento de la Autogestión Comunitaria (PROFAC), en octubre de 1997, son los siguientes: Finca San Juan, proceso de reubicación de familias precaristas durante la

Si bien la ocupación de Rincón Grande de Pavas fue decidida por el Gobierno, la finca no contaba con ninguno de los servicios básicos ni la infraestructura habitacional mínima. Estas condiciones fueron obtenidas, en su mayor parte, durante los años posteriores y por presión de la comunidad y sus organizaciones.

Un breve análisis de los sectores de Bribri y finca San Pedro (Metrópolis I, II y III, Óscar Felipe y Los Laureles) permite tener la visión de temas relacionados con los asentamientos, la pobreza y la infraestructura de servicios.

Bribri se funda en 1985 como parte de una iniciativa del INVU, mientras finca San Pedro inicia el proceso de ocupación en 1986. Debido a la sobrepoblación de este sector, en 1990, el gobierno de Óscar Arias Sánchez compra a Hogares de Costa Rica, la finca Los Laureles. Bribri estaba habitado en 1998 por 3.000 familias. Por su parte, Finca San Pedro cuenta con 2.200 familias. Ambos sectores cuentan con más del 50% de la población de Pavas y fueron objeto de políticas de vivienda de interés social. El sentido que siguieron las intervenciones gubernamentales, desprovistas de integridad, ha limitado la eficacia en la solución de los problemas sociales. Si bien es cierto, en general se ha logrado regularización de la tenencia de la vivienda y la construcción de infraestructura de servicios,<sup>17</sup> subsisten algunos problemas de significación después de más de una década de

---

Administración Calderón Fournier 1990-94; Lomas del Río, urbanización privada en 1984; Bribri, Proyecto del INVU, en 1986; Finca San Pedro, Proyecto de la Comisión Especial de Vivienda, en 1988. Finca San Pedro está compuesta por cinco subsectores: Metrópolis I, II y III, Óscar Felipe y Los Laureles; Nuevos asentamientos en precario: Loma Linda, Bella Vista y Asociación Pro-Vivienda, situados en lugares inconvenientes para construcción, originados posteriormente a la intervención del Gobierno en Pavas, 1994)

17. En relación con la infraestructura de servicios básicos, Bribri contaba desde el inicio con electricidad, agua potable y alcantarillado. En 1986 se construye la carretera: "antes había que caminar 2 kilómetros porque el bus no entraba". Posteriormente se instalan los teléfonos y se construye la iglesia en 1987. La escuela se instala en un galerón de zinc en 1986, y no es sino hasta 1988 que se logra su construcción en cemento. El Salón Comunal existe construido en zinc desde 1986. Por el contrario Finca San Pedro no contaba con ningún tipo de servicios ni infraestructura mínima: "todo era cafetales". Lentamente se les fue dotando de agua, electricidad, calles, transporte y escuela. Los Laureles estaba dotado, como se señaló, con los servicios básicos y la infraestructura mínima habitacional, pero en la actualidad solo existen tres teléfonos públicos.

intervención. Por ejemplo, persisten segmentos de población pobres e indigente al interior de estos. Los dirigentes sociales coinciden en señalar problemas con el transporte, falta de servicios de salud (como los EBAIS) y deficiencias en los servicios que prestan las clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social. Por otra parte, hay sectores inconformes con la manera en que se otorgaron los bonos de vivienda para cancelar la deuda sobre los lotes, porque recibieron un bono inferior al promedio, sin transparencia en el mecanismo de concesión del bono, lo cual les ha impedido completar el arreglo de sus viviendas.

En San Pedro la iniciativa fue de la Comisión Especial de Vivienda. Aunque se han construido 1.400 viviendas, una buena parte de la población habita en "ranchos". Las casas construidas en la urbanización original, destinada a familias de clase media, fueron divididas a la mitad, lo que generó que la infraestructura existente resultara ineficiente y tuviera que ser, prácticamente, reconstruida. Hasta la fecha, señalan los dirigentes, resulta inadecuada para atender las necesidades de los pobladores, como es el caso del alcantarillado.

Los dirigentes coinciden en señalar que la dotación de servicios básicos como agua, electricidad y carreteras, generalmente la realizó el Gobierno por presiones de la comunidad, más que por iniciativa de las instituciones. Para ello fue determinante la participación organizada de los habitantes, la que se remonta a mediados de los años ochenta, en que se constituyeron varios frentes de lucha para invadir terrenos como mecanismo de presión. Una vez conseguido el objetivo de establecerse en los asentamientos invadidos, el objetivo central fue la vivienda y los servicios básicos. Esta es la razón por la cual Rincón Grande de Pavas cuenta con una gran cantidad de organizaciones, aglutinadas principalmente sobre el tema la vivienda. En el caso de Finca San Pedro, los treinta y dos comités de Vivienda originales se integraron en el Frente Democrático de la Vivienda para organizar los diferentes grupos y distribuirlos por sectores, readjudicando los lotes. Se creó el Gran Comité Central para lograr objetivos prioritarios, tales como "organización de manifestaciones, carreteras, transporte, luz eléctrica, agua y controlar a la comunidad, entre otras cosas, y frenar la delincuencia". A mediados de 1986, se crea la Asociación para enfrentar el problema de la vivienda. Esta es

legalizada en enero de 1987 como Asociación de Bienestar Social de San Pedro de Pavas, la cual funciona en la actualidad. Además del problema de la vivienda, destacan, entre los objetivos de estas organizaciones, la lucha por los servicios básicos como salud, infraestructura comunal, seguridad, atención a población en riesgo (niños y jóvenes), contaminación ambiental, entre otros.

### *Una gestión pública desde la comunidad*

La existencia de múltiples interlocutores entre el gobierno central (Segunda Vicepresidencia, Instituto de Vivienda y Urbanismo -INVU-, Instituto Mixto de Ayuda Social -IMAS-, Banco Nacional Hipotecario de la Vivienda -BANHVA- y Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos -MIVAH-) la ausencia del gobierno municipal en la definición de políticas y ejecución de programas, así como la naturaleza de las políticas de intervención en los temas de vivienda, asentamientos humanos e infraestructura de servicios, han limitado seriamente la eficacia de la acción estatal, desaprovechado el espacio de la participación ciudadana, para la resolución de los problemas de pobreza. El resultado social no es halagador: delincuencia, prostitución, drogadicción, alcoholismo, abandono y prostitución de menores son fenómenos generalizados en la comunidad de la Finca San Pedro.

Frente a la poca capacidad del Estado para dar una respuesta estructurada e integral a la problemática, ha surgido la iniciativa de una gestión pública desde la participación organizada de la propia población del asentamiento. Durante dos años 1996/1997, la dirigencia se dedicó a realizar un Plan Estratégico de Desarrollo Local 1998/2002. Lo primero que tuvieron que hacer fue superar rencillas y celos, pues antes cada uno de los líderes de los nueve sectores de Rincón "jalaba para su saco". Los diferentes intereses sobre el uso del suelo, los prejuicios entre las poblaciones, las preferencias políticas de los dirigentes, e incluso la competencia por conseguir recursos de las diversas instituciones, generaban enfrentamientos entre todos los habitantes", explicó. Fue la Segunda Vicepresidencia

de la República la que solicitó al Proyecto de Fortalecimiento de la Autogestión Comunitaria (PROFAC) coordinar acciones para propiciar la constitución de un equipo interinstitucional y lograr una conciliación de intereses entre los líderes comunales. Pero a la larga los dirigentes lograron hacer un planteamiento con un margen de autonomía, distanciándose de las posiciones meramente partidistas.

"Lo primero que se buscó fue integrar las diferentes organizaciones comunales y generar una visión global de la comunidad. Para ello se promovió un diagnóstico con participación directa de todos los sectores de Rincón".<sup>18</sup>

El intercambio de ideas permitió que fuera la misma comunidad la que diagnosticara necesidades comunes. La inestabilidad laboral, la necesidad de vivienda, la desintegración familiar, la inseguridad y la saturación de centros educativos son algunos de los problemas que se logró detectar en común acuerdo. Los problemas aún persisten, pero ya se iniciaron esfuerzos para tratar de erradicarlos, por medio de la colaboración de las instituciones. Lo importante es que la comunidad está consciente y dispuesta a aportar su grano de arena en la solución de los problemas.

Esa experiencia de Rincón Grande muestra la gran cantidad de instituciones presentes, pero no hay ninguna con competencia específica territorial y responsabilidad funcional para actuar en función de resolver los problemas concretos, con mayor sentido práctico y en menor corto tiempo. La Municipalidad aparece con una institución más, no en su calidad de responsable directa y articuladora de los esfuerzos en el marco de su autonomía. En efecto, el equipo interinstitucional está integrado por entidades como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), la Municipalidad de San José, el Hospital Nacional Psiquiátrico, el Ministerio de Educación Pública (MEP), las Damas Salesianas y el Ministerio de Salud, entre otras. En total, dicha instancia está compuesta por 27 instituciones –18 públicas y nueve privadas–.

---

18. Así lo indicó María Esther Vargas, coordinadora del PROFAC en la zona. Entrevista del diario *La Nación*, del 16 de marzo de 1998.

Debido fundamentalmente al trabajo organizado de los ciudadanos, se han podido ir resolviendo un conjunto de problemas que tienen que ver directamente con servicios básicos e infraestructura urbana.<sup>19</sup> En los últimos dos años, aproximadamente 500 ranchos han sido sustituidos por casas. No obstante, señaló Vargas, aún no se ha concretado la reubicación de casi 800 familias que viven en precarios. Esta experiencia de planeación del desarrollo local, con participación activa de la comunidad, es un ejemplo indicativo del alto potencial social que es posible desarrollar más en la búsqueda de una gestión pública innovadora.<sup>20</sup>

- 
19. Entre los proyectos que los vecinos ya emprendieron figuran la construcción del Colegio Técnico de Pavas, que abrió sus puertas a 490 estudiantes del distrito. El proyecto tuvo un costo cercano a los \$31 millones y contó con el apoyo del MEP, la Municipalidad de San José y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). La obra se financió con un préstamo otorgado por el Gobierno español. "Todavía nos hacen falta dos aulas, un comedor, un gimnasio y una soda. En estos momentos se están haciendo gestiones para buscar el financiamiento", manifestó Henry Gamboa, profesor y miembro de la instancia comunal. En forma paralela, ya se inició la ampliación de la calle principal con ayuda del municipio y del MOPT. El terreno fue donado por la comunidad. "Los trabajos han avanzado en un 50%... está pendiente la pavimentación", informó Vargas. En forma paralela se han construido canchas multiusos en los sectores de Metrópolis I, Los Laureles y San Juan. Quedan por hacer dos obras similares en Lomas I y Metrópolis II. Pero el mejoramiento del nivel de vida de Rincón Grande contempla otros aspectos, aparte de infraestructura, y el plan no lo ha olvidado. A lo largo de estos años se han impartido cursos de capacitación para jefas de hogar, planes de atención a la juventud afectada por la droga, así como campañas de capacitación y divulgación para la prevención del abuso sexual en niños y niñas de la zona. "La restauración de la ermita -manifestó Liliana Cascante- fue otro de los logros. El aporte de mano de obra de las barras juveniles fue digno de destacar". Véase *La Nación* del 16 de marzo de 1998.
20. El plan fue presentado a los dos candidatos presidenciales de los partidos mayoritarios, en enero de 1998. En actividades distintas, los aspirantes firmaron un documento en el que se comprometieron -en caso de resultar electos- a brindar su apoyo en la ejecución de la mencionada estrategia. La propuesta fue muy bien recibida por ambos políticos. "Esto es un ejemplo de democracia participativa; es una plan totalmente novedoso", expresó José Miguel Corrales, candidato del Partido Liberación Nacional. Para Miguel Ángel Rodríguez, del Partido Unidad Social Cristiana, el documento demuestra la capacidad de trabajo de los grupos organizados y es importante porque señala necesidades pendientes de solución en Rincón Grande. "Me parece valioso porque plantea posibilidades reales dentro de lo que es el trabajo obligatorio del gobierno. El objetivo era que la comunidad viera hacia adentro, rescatara lo bueno y fuera crítica con lo que no se ha hecho. Y se planteara de qué forma podía hacer un aporte al país, presentando un modelo

## *Los Barrios del Sur*

Los "Barrios del Sur" son parte de la cultura urbana de San José, tanto por sus antecedentes históricos, porque constituyen una muestra permanente de lo que fue la "antigua ciudad", como por su carácter esencialmente popular: cuna de artesanos y obreros y también de inmigrantes nicaragüenses "indocumentados", quienes estuvieron presentes en el nacimiento de estos barrios. La pobreza "histórica" de San José se ha ubicado siempre allí y por esa razón fueron seleccionados los tres barrios en este estudio, para así tener posibilidades de comparación con los nuevos asentamientos pobres. La consolidación del capitalismo agroexportador del café estuvo en la base de los procesos económico-sociales que dieron origen a estos barrios.

Durante la administración de los Tinoco, entre 1917 y 1919, ocurre el primer proceso de expansión de la pobreza con "la institucionalización de los anillos de miseria de la capital". Las familias propietarias inician el parcelamiento y venta de las fincas, a campesinos inmigrantes, nicaragüenses indocumentados y "un contingente de pobres de diferentes procedencias." Así surgió "Barrio Keith", barrio que hoy se conoce como Cristo Rey. Barrio Cuba se funda después, en 1924, cuando el dueño original de la finca, un estadounidense llamado Mr. Amos, decide parcelar su finca de café. A este proceso de venta de parcelas se suman posteriormente otras fincas vecinas dedicadas, en su mayoría, al mismo cultivo. El desplazamiento de la población hacia la periferia de la ciudad a raíz del desarrollo de la industria, los comercios y el servicio, así como la inmigración rural atraída por las "oportunidades económicas" que brinda la ciudad, definirán la ocupación de estos barrios. Contribuye, además, la llegada de población nicaragüense, particularmente durante las últimas décadas. Sagrada Familia es el otro barrio que integra este territorio de los Barrios del Sur. Antes de llevar el nombre

---

más integral de desarrollo humano y comunal", explicó Abelardo Brenes, coordinador académico del Programa Cultura de Paz y Democracia en América Central, de la Universidad de la Paz (UPAZ), y quien participó de lleno en la etapa final del plan. *La Nación*, 26 de enero de 1998.

actual, el barrio se conocía como Teodoro Picado. Luego de la guerra civil de 1948, los vecinos decidieron cambiarle el nombre por Sagrada Familia.<sup>21</sup> Los tres barrios en su conjunto tienen una extensión aproximada de 10 hectáreas y se localizan a solamente 1 kilómetro al sur-oeste de San José.

En los Barrios del Sur la formación de los asentamientos humanos siguió una gradualidad y paralelismo con el desarrollo urbano metropolitano. El acceso a vivienda alquilada es una de las modalidades más importantes en la población pobre encuestada. El acceso a tierra para vivienda mediante invasiones de terrenos públicos o privados fue una modalidad poco utilizada, quizás porque la población asentada en estos barrios no formó parte de grandes movimientos sociales, como sí ocurrió sobre todo en los asentamientos humanos de Pavas, desde mediados de la década de los ochenta. O tal vez porque en este territorio había escasez de tierras para invadir. Por otro lado, la oportunidad de asentarse en un lugar cercano a la fuente de empleo, era menor que en Pavas o en La Carpio, zonas pobladas por muchas empresas industriales y de servicios.

En cambio, en Pavas el acceso a tierra para vivienda, y a la vez el objetivo de tener acceso a una vivienda o proyecto habitacional financiado por el Estado, fueron las principales modalidades. Al menos el 43% de los encuestados declaró haber utilizado esta modalidad en acceso a tierra y el 70% declararon haber obtenido financiamiento para la vivienda. El 60% de los entrevistados en Pavas dijo que la organización social fue la principal forma de lograr estos objetivos. Vivir precariamente en un área invadida ilegalmente fue la modalidad primaria con la esperanza de pasar a la regularización de la tenencia, la legalización y el acceso a una vivienda digna. En La Carpio los objetivos fueron los mismos, pero los logros mucho más limitados. Desde el principio, los inmigrantes extranjeros estaban excluidos de ambos objetivos (acceso a tierra pagada por el Estado para vivienda y financiamiento público para la construcción). Al menos el 43% declaró haber llegado al asentamiento mediante

---

21. Pacheco, Rafael y Sánchez Francisco. "Criterios para la asignación de recursos en la comunidad de Sagrada Familia. Informe Final". Instituto Mixto de Ayuda Social-IMAS-. Oficina Regional de Cristo Rey. Agosto de 1996. p.1.

invasión, pero solo el 11% ha recibido crédito para vivienda, pero del sector no gubernamental. La situación de irregularidad e ilegalidad en la tenencia de tierra, de una institución pública, es la característica predominante.

Según las épocas en las que se formaron los asentamientos y se fueron concretando las políticas públicas urbanas o se fueron desarrollando las acciones individuales de los grupos que se fueron ubicando, así fue la intensidad en que se obtuvo tierra y/o vivienda. De esa cuenta hay grandes diferencias en el tiempo entre los barrios. Por ejemplo, en La Carpio, el 99% de los entrevistados accedió a una vivienda (por diversos mecanismos) con posterioridad a 1990. En Pavas el proceso ha sido continuo a lo largo de 15 años, pues el 43% accedió a vivienda entre 1986 y 1990, y el 51% entre 1991 y 1997. En cambio en Barrios del Sur hasta 1980 ya residía allí el 43% de los entrevistados y otro 43% accedió a vivienda en la década de los noventa. Solamente el 15% accedió a una vivienda en los años noventa.

Hay, por lo tanto, grandes diferencias en cuanto a las modalidades de acceso a tierra para vivienda, a proyectos habitacionales, al financiamiento para la construcción, modalidades de hacer una vivienda o conseguirla directamente por compra individual o en alquiler. En general, la falta de una política pública integral, coherente y sostenida en el largo plazo, que contribuya a un desarrollo sustentable de la ciudad. Y en consecuencia, esta omisión ha incidido, aunque no es la determinante, en las condiciones de pobreza de grupos importantes de la población popular de la ciudad de San José.

Así podemos ahora concluir que los asentamientos responden a tres tipos muy diferentes:

1. Un barrio muy nuevo producto de una invasión masiva, con la mitad de inmigrantes extranjeros, barrio que no ha contado con una política del Estado en cuanto a tierra, vivienda y servicios básicos y de infraestructura en general (La Carpio); pero a la vez sin que exista una política de desalojo de esta población de un terreno público y no apto para vivienda.

2. Barrios nuevos en un gran asentamiento nuevo en una zona industrial, que fueron producto de invasiones masivas organizadas, con el aval del gobierno de turno, y en el que la persistencia de la organización activa de sus pobladores y una política deliberada del Estado han dado lugar a su consolidación y a contar con indicadores relativos de mejoramiento social, con respecto a otros barrios populares (Rincón Grande de Pavas).
3. Barrios antiguos, con poca organización social, con políticas puntuales y débiles de las instituciones del Estado, con un paisaje urbano marcado por el deterioro habitacional y la desintegración social, en pleno centro del Área Metropolitana.

#### POBREZA Y GÉNERO: DOS CASOS DE ESTRATEGIAS DE SUPERVIVENCIA

Dos casos fueron analizados en los Barrios del Sur. El primero es el proceso de autoconstrucción y redes de ayuda mutua en el Barrio Reina de los Ángeles;<sup>22</sup> fundado en 1985 se inició como un proceso de invasión en precario, de pobladores (as) principalmente de Sagrada Familia, hasta convertirse en un barrio urbanizado. El segundo caso es el de estrategias de supervivencia de mujeres jefas de hogar, en los tres Barrios del Sur. El protagonismo de las mujeres es el aspecto central en estos dos casos.

#### *La autoconstrucción en Reina de los Ángeles*

En la experiencia analizada se observa cómo surge un movimiento de la propia comunidad para reivindicar ante el Estado su derecho a una vivienda digna:

---

22. Su extensión es de dos hectáreas y media, contiene el 23,7% del total de la población de Sagrada Familia y para 1988 su población llegaba a 1.867 personas.

"... viendo la problemática de que el gobierno (de Monge en ese momento) no cumplía y sólo engaños, entonces fue cuando el primero de junio de 1985 invadimos el terreno"...

En torno a ello se organiza el comité de vivienda:

"...había que meterse -al comité-, porque si no nos metíamos nunca tendríamos casa. Entonces nosotros fuimos los primeros que nos metimos. Cuando empezaron a meterse más familias se formaron cerca de tres comités, pero después se hizo uno solo, que era el de Janet Paniagua, el que se hizo cargo de toda las responsabilidades y aún en este momento sigue funcionando".<sup>23</sup>

La lucha se inició desde 1982 con la conformación del comité de vivienda quien realizó diversas gestiones ante el gobierno sin obtener resultados, por eso deciden conformar uno nuevo e invadir. El primero de junio de 1985, durante el último año del gobierno de Monge se produjo la invasión del terreno que actualmente ocupan. Las familias que llegaron a asentarse en ese lugar son mayoritariamente del Barrio Sagrada Familia, organizadas con el objetivo de resolver su problema habitacional ya que "los alquileres que pagaban sus afiliados (as) eran altos, las casas donde vivían estaban en muy mal estado, o bien otras familias vivían con sus familiares y querían tener su casa propia".

La política en ese momento estaba en el primer plano. El "desafío" que significaba para el Estado la invasión de un terreno privado podría tener sus réditos políticos, tanto para el gobierno de turno como para los pobladores. En este contexto el clientelismo político floreció y fue sensible, quizás por ello mismo, la falta de un proyecto integral para el desarrollo de esta comunidad, de parte del Estado. Al mismo tiempo, el clientelismo político es un mecanismo sutil o descarado para dividir a la comunidad urbana, como en este caso:

---

23. Entrevista a Janet Paniagua, presidenta del Comité de vivienda de Reina de los Ángeles.

Producto de la presión y acciones ejercidas por el comité de vivienda, el Estado se ve obligado a interactuar con la comunidad para buscar salida a las demandas planteadas. El hecho de que el país para el momento de la invasión estaba en campaña electoral y que el problema de la vivienda estaba a la orden del día en las promesas del Partido Liberación Nacional (quien continuaría en el gobierno a partir de 1986, con Óscar Arias), hace ver que la estrategia comunitaria de invadir, fue muy acertada y comprometió al futuro gobierno a dar una salida al problema. Además, la posibilidad de capitalizar votos de diversos sectores que al igual que la gente de Reina de los Ángeles quería obtener vivienda, no era nada despreciable: 'en ese entonces había mucha política, para que el gobierno comprara el terreno, teníamos que invadir antes de que quedara el otro presidente, para lograr agarrarse de ahí y así lograr que no nos echaran de ese terreno'. La presencia del Partido Liberación Nacional fue determinante en la definición de las estrategias de supervivencias que se dieron posteriormente, marcadas por el "clientelismo" político y la adhesión del grupo dirigente a un determinado partido. Flor menciona: en este terreno nos metimos 360 familias y Janet por medio del Partido Liberación Nacional fue que logró que nos construyeran las casas, pero aquí hay un montón de mal agradecidos porque una vez que empezó el otro partido a gobernar (Unidad Social Cristiana, a partir de 1990), se volcaron y empezaron a poner banderas y puestos de otro partido. Siempre que entra otro gobierno tratan de hacer otras directivas, pero Janet dice que la única directiva que existe es la de ella, porque el proyecto no ha terminado. (Entrevista con una pobladora del lugar, agosto, 1997)

El Partido Liberación Nacional -PLN- inauguró con la elección de 1986 una época en la que reiterativamente aparece el tema de los bonos de vivienda en las campañas electorales, de uno u otro partido. Pero la estrategia de "solución" descansa en las posibilidades limitadas de la propia población, en quienes se recarga parte de los costos de producción de la vivienda y de cuya capacidad económica depende finalmente la calidad de la vivienda, excluyendo políticas

integrales de vivienda y urbanismo como las que se aplicaron en el pasado. Por lo que al mismo tiempo, uno de los efectos de la política del Estado es el aumento de las diferencias sociales al interior de las propias comunidades, separándose en este caso de la tendencia hacia el "igualitarismo" de las políticas pasadas. Este es un efecto concreto del neoliberalismo que enfatiza el individualismo y a la larga influye en la desarticulación comunitaria. Varios indicadores confirman esta tendencia:

- El Estado se comprometió a satisfacer las necesidades de vivienda del grupo siempre y cuando la comunidad aportara gratuitamente la mano de obra para su construcción. El Estado se comprometió a comprar el terreno, y financiar la compra de los materiales de construcción. El terreno fue negociado por el Gobierno con su respectiva dueña, pero la compra definitiva aún no se había hecho a la altura de 1997 ya que la propietaria original apeló legalmente el monto ofrecido por este, al considerarlo, por debajo del valor real de la propiedad. Como consecuencia, ninguna familia tiene escritura de su propiedad. Por otra parte, el Estado por medio del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) facilitó en calidad de préstamo a los (as) pobladores (as) el dinero para la compra de los materiales de construcción de las viviendas.
- Para la comunidad la autoconstrucción implicó fuertes niveles de organización y participación comunitaria, pero sin ser apoyada por asesoría técnica. El trabajo se descargó en las mujeres<sup>24</sup> y el proceso fue costoso y largo: urbanizar y construir viviendas en un terreno ocupado por ranchos fue una tarea difícil que duró tres años y que exigió mucho sacrificio y solidaridad entre los (as) pobladores (as).<sup>25</sup>

---

24. "... la presidenta del comité, nos organizó a todos (as) como siempre. llamaba a diez familias y todos les hacíamos la casa hasta las señoras trabajábamos haciendo mezcla, repellando las paredes, zarandeando la arena. Entonces hicimos las diez primeras casas que eran las modelos para ver como quedaban. Después esas diez las rifaron y sacaron diez familias más, que fueron las favorecidas de esas casas y después fue cuando arrancaron con todas las casas" (entrevista, agosto 1997).

25. "cuando una familia tenía su casa construida le prestaba el rancho a otra familia que tenían su rancho en el sitio que iban a construir casas, se botaba el rancho y se armaba en otra parte"(entrevista, agosto 1997).

- La precariedad de la situación que vivían estas familias y el deseo de satisfacer su necesidad de vivienda propia, articuló fuertes redes de solidaridad y ayuda mutua para lograr un objetivo común, pero al adquirir cada quien su vivienda dichas redes se debilitaron.
- La supervisión de la calidad de la construcción de las viviendas fue asumida por el comité que contrató a un vecino de la comunidad como maestro de obras, quien por los comentarios de algunas personas entrevistadas en la comunidad, contó con muy poca asesoría técnica por parte del Gobierno.<sup>26</sup>
- Ante las condiciones en que se dio el proceso, las redes familiares fueron básicas para salir adelante, lo que está plenamente confirmado por los diversos testimonios al respecto. Y a pesar de la tendencia al individualismo y la fragmentación social, en la actualidad las redes de ayuda mutua entre familiares sigue presente en la comunidad.<sup>27</sup>
- La comunidad se ha estratificado socialmente. Mientras algunas familias por contar con mejores ingresos económicos han podido terminar su vivienda y asegurarla (rejas, muros y portones) otras no han podido hacerles mejoras; incluso los materiales del

---

26. "Ahora se ven los resultados de la mala construcción de las viviendas. Entonces hay que botar un cuarto y picar el piso para ver cuál es la salida de agua, porque la mayoría de las casas cuando llueve se inundan. En el caso de mi casa, el piso de la cocina yo nunca lo limpio yo lo lavo porque siempre está húmedo, es una cochinateda. Me lujaron unas partes y otras no". (Entrevista, agosto 1997).

27. Por ejemplo, las familias se prestan dinero entre sí para emergencias. Cuando uno no tiene que comer, no falta una hermana o la mamá que le dé una bolsa de arroz o unas verduras. Se cuidan los niños cuando la otra sale, etc. La cohabitación como mecanismo de ayuda mutua es también muy frecuente en este tipo de redes. En muchas familias los hijos e hijas que se han casado, por falta de recursos económicos se quedan en la misma vivienda de sus padres. Una entrevistada afirmó lo siguiente: "actualmente en la casa vivimos 16 personas. Dos hijas mías se casaron y viven aquí con sus maridos y los chiquitos. También vive una hija soltera que tiene tres gúilas. Nosotros le hicimos un cuartito en el patio a cada pareja. Con los gastos de la luz y el agua los yernos me ayudan. Cada familia cocina aparte. Antes yo cocinaba para todos, pero que va yo ya estoy muy vieja, entonces yo me encargo de lo de Enrique (marido) y los dos chiquitillos que me quedan". Estas redes se mantienen como un requisito base para sobrevivir en condiciones de mucha pobreza familiar.

interior de su vivienda son maderas viejas de sus antiguos ranchos y no tienen cielo raso.<sup>28</sup> Pero pese a la estratificación social que se ha producido siguen manteniéndose entre los vecinos (as) algunas formas de solidaridad para enfrentar la supervivencia, tales como las recolectas cuando una persona fallece, los "tés de canastillas" donde se le regala a una vecina embarazada ropa para el bebé. También, entre las mujeres se ayudan mutuamente aconsejándose en relación con problemas familiares que pueden tener, con la crianza de los hijos, en asuntos de salud, etc. Estos espacios son altamente valorados por ellas y se convierten en "terapias psicológicas" populares.

- La presencia de organizaciones no gubernamentales<sup>29</sup> fue relevante en algunas etapas del proceso, pero al parecer se quedó en una fase inicial en el acompañamiento a las soluciones propias de la comunidad. Dejó importantes experiencias de organización y participación en la población, a pesar de que la gente se "sintiera utilizada". Entre estas experiencias se pueden destacar diversos estudios<sup>30</sup> socioeconómicos y la promoción de proyectos

---

28. "También se establecen diferencias en cuando al mobiliario y artefactos eléctricos con que cuentan unas y otras familias. En tal sentido otra entrevistada afirmó que: "en la urbanización la gente ha cambiado mucho y es, porque creen que si tienen cuatro paredes ya son millonarios y tal vez hay muchas familias que a como les dieron las cuatro paredes así las tienen, más otras no". Agrega: "otras le han metido más a la casa y tal vez cosas más finas y ya por eso creen que son gente de sociedad o gente más alta que otras y relativamente no es así, porque todos empezamos bajos, o sea porque todos necesitábamos. Lo que pasa es eso... Inclusive, han humillado a los chiquitos. Tal vez a los mismos vecinos los han llegado a humillar por medio de plata. Aquí nadie entró con casa. Aquí todos con ranchos: Ahora si ha cambiado demasiado, ¡claro que sí!".

29. Producto de un convenio firmado por UNICEF y la Universidad Nacional en 1986, empieza a implementarse en el barrio Sagrada Familia el Proyecto de Desarrollo Social Urbano hasta diciembre de 1989. Entre sus objetivos estaban el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobladoras de esta comunidad, propiciar la autonomía organizativa comunal, elaborar una metodología de carácter integral e interinstitucional que oriente la acción del Estado en los barrios urbanos-pobres y contribuir al fortalecimiento académico de la Universidad Nacional.

30. Uno de los estudios más importantes en el marco de la participación de las instituciones mencionadas es el realizado por Nuria Gamboa y Allen Cordero: "La Supervivencia de los más Pobres" (1990). En el cual estudian las redes sociales

productivos familiares, así como capacitación con perspectiva de género a mujeres de la comunidad.<sup>31</sup>

La ONG que ha estado presente desde mediados de los años ochenta en estos barrios, y que acompañó el proceso de autoconstrucción es el "Centro Popular de Educación Vecinos". Esta organización es una de las que más experiencia tienen en este campo; ha promovido la cultura popular como herramienta para impulsar procesos de reflexión y acción en torno a su problemática comunal.<sup>32</sup>

primarias o redes de ayuda mutua como formas de colaboración y solidaridad que establecen entre sí las personas pobres, con la finalidad de asegurar su supervivencia. Se trata de un estudio detallado de 14 familias para analizar las distintas redes de ayuda mutua que se establecieron durante el período de autoconstrucción en este barrio. Identificaron cuatro redes de apoyo: de parientes, de vecinos, de familia extensa y mixtas.

31. Una de las entrevistadas cuenta al respecto: "antes se hacían muchas actividades, venían muchos estudiantes de las universidades a hacer trabajos, nosotros sabíamos que nos estaban utilizando, pero no nos importaba, porque nosotras disfrutábamos mucho de esas actividades, pero ahora que esto está urbanizado, se olvidaron de nosotros". Eugenia agrega: "nosotras las mujeres participábamos en el grupo de salud y en varios grupos, con Alberto, Luis, Jalima y Moisés (funcionarios (as) del equipo del proyecto) participamos en dos cursos que hicieron en la unidad sanitaria con ellos. Nos enseñaron a curar heridas. Esto porque se trabajaba en construcción de casas y era por si nos pasaba algo. Después un curso de manualidades que nos daban en el comunal".
32. Vecinos inició su trabajo en la comunidad con un grupo de jóvenes voluntarios (as) egresados del Taller Nacional de Teatro. Se realizaron en coordinación con el Comité de Vivienda y el Proyecto de Desarrollo Urbano diferentes actividades. Tal vez la más significativa fue las llamadas veladas culturales que se realizaban todos los sábados en la noche en el "salón comunal" que constituía en un galerón de zinc amplio (anteriormente bodega de materiales). Allí participaban las mujeres los niños y niñas, los (as) jóvenes y en menor medida los hombres de Reina de los Ángeles. La actividad consistía en presentar distintas actividades artísticas, ya fuera música, teatro, baile, cuenta cuentos, etc, que Vecinos invitaba a participar de manera gratuita y por solidaridad con este sector; para cada velada cultural el equipo de Vecinos se reunía con anterioridad con el Comité de vivienda para conocer el proceso de autoconstrucción y la problemática que se suscitaba en el Barrio. De allí, se desprendían temas de interés, tales como la necesidad de motivar a la comunidad para que participara activamente los domingos, en los grupos de construcción de las casas. También, el problema vivido con el agua y la luz que al ser tomadas ilegalmente, el consumo en exceso, producía que el agua solo llegara a un sector (los de arriba) dejando a un buen número de familias si ella los de abajo. Otro tema fue el recargo de energía en el cable colocado de contrabando a un poste de luz, que producía circuitos con el peligro de generar incendios en el asentamiento. Con dicha información el grupo de voluntarios (as) de Vecinos

Con posterioridad al proceso de autoconstrucción "Vecinos" reorienta sus acciones futuras a la comunidad, ampliando su trabajo a toda Sagrada Familia y utilizando otros espacios físicos fuera de Reina de los Ángeles. Ejecuta un proyecto de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes trabajadores (as), donde participa parte de la población infantil y juvenil de Reina de los Ángeles. En la actualidad (1997) varias mujeres de este barrio participan en el Grupo de Salud de Sagrada Familia, apoyado por Vecinos y algunos (as) jóvenes se integraron al grupo de teatro Vecinos de adolescentes "Shaská" que promueve esta institución. De esta forma "Vecinos" ha sido la ONG con más permanencia en el acompañamiento a los problemas sociales de los Barrios del Sur enfocando su trabajo hacia el desarrollo humano, con la propia gente, rescatando el enfoque basado en la cultura.

Se puede concluir que "Reina de los Ángeles" es una comunidad donde sus pobladores (as) históricamente han demostrado un gran sentido de superación personal. Hoy, producto entre otras cosas, del abandono tanto de instituciones estatales y no gubernamentales en programas de atención y prevención social, enfrenta problemas tales como la violencia intrafamiliar, la inseguridad ciudadana, la drogadicción y el desempleo de la juventud, la contaminación

---

preparaba pequeños montajes teatrales para presentarlos a la comunidad. Estos montajes incluían la participación del público y se convertían en espacios importantes de reflexión y de toma de conciencia de la situación que vivían. Incluso, en una ocasión al dramatizar el problema del transporte, gente de la comunidad propuso que se organizara un comité de lucha. Sin embargo, la iniciativa quedó en el aire, en tanto, Vecinos consideraba utópicamente que debía ser el comité de vivienda quien la asumiera. Por su parte, este comité estaba sumergido en el proceso de autoconstrucción y no podía o no le interesaba asumir otras reivindicaciones comunales. Además se preparaba un noticiero llamado "El Sancocho Informativo". Allí con humor se comunicaban los encuentros de los grupos de fútbol que existían en la comunidad, avisos del comité de vivienda, noticias nacionales de interés y sátiras en contra del Gobierno. También Vecinos promovió talleres para niños (as) y jóvenes de pintura, títeres y teatro. Así como un encuentro de niños (as) de Rincón Grande de Pavas y de Reina de los Ángeles con el tema "Así es mi Comunidad". Conforme fue avanzando el proceso de urbanización, el (salón) "comunal" desapareció. Pese a eso, Vecinos continuó haciendo las actividades al aire libre, en espacios que aún no habían sido urbanizados. Al terminar de construir todas las casas prácticamente no quedaron lugares abiertos ni cerrados donde concentrar a la comunidad y las veladas culturales también desaparecieron.

ambiental y la falta de espacios comunales<sup>33</sup> para la recreación, la cultura y la formación social o laboral. Las mujeres son quienes han visto reducir más sus espacios para la participación y a quienes más afectan los problemas sociales.

La recomendación final apunta a rescatar y potencializar el "capital cultural" de participación de la comunidad. A pesar de las circunstancias, hay un interés manifiesto, sobre todo de las mujeres, por elevar su calidad de vida, por participar en actividades que contribuyan a su desarrollo personal. Así mismo, los niños, niñas y jóvenes están deseosos de alternativas organizativas que respondan a sus necesidades. Por tanto, una intervención adecuada y acertada a nivel de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales con incidencia en ese sector, que incorpore a diferentes líderes naturales de la comunidad, podría posibilitar la construcción y ejecución de un plan local de desarrollo humano autosostenible; que les devuelva a los (as) pobladores (as) su identidad comunal y les garantice formas reales de participación democrática en la elaboración de políticas de desarrollo comunitario.

### *Estrategias de supervivencia de mujeres jefas de hogar*

En Barrio Cuba, Sagrada Familia y Cristo Rey, las familias más pobres son en su mayoría jefeadas por una mujer, tengan estas, o no compañeros o esposos. Estas mujeres han sufrido la pobreza tradicional y se caracterizan por una historia de privaciones materiales y afectivas, por su incorporación al trabajo desde la niñez, por tener

---

33. Eugenia rescata sobre "el comunal" de aquel entonces: "antes existía el (salón) comunal y nosotras recibíamos clases de manualidades y otras actividades y ahora no tenemos un comunal donde reunirnos". ...Al respecto Virginia dice: el problema es que como ya todos tienen sus casas y unos viven en mejor situación se olvidaron de los que menos tenemos'. Igualmente la reflexión de Cecilia reafirma ese sentimiento de pérdida comunitaria que expresaron todas personas entrevistadas: 'Antes las personas eran más comunicativas, porque cuando uno pasaba lo saludaban, ahora solo maleantes y en cambio antes nadie se metía con nadie, que extraña la humanidad antes se veía la armonía hasta para hacer las actividades'. " (*ibid.* P. 14).

hijos e hijas a muy temprana edad y sobrevivir a distintas formas de violencia que nos impone el sistema patriarcal por nuestra condición de género y de clase. Son mujeres con baja escolaridad y sin capacitación técnica, con dificultades para acceder al empleo formal, con carencia de servicios en vivienda, salud, en educación y capacitación técnica; servicios gratuitos para el cuidado de sus hijos (as) o de becas de estudios o fuentes de empleo. Sus ingresos son muy bajos e inestables. Día a día tienen que desarrollar iniciativas que les permitan enfrentar su inmediatez y resolver en alguna medida las necesidades básicas de sus familias. Mujeres que en algún momento han atentado a la legalidad del sistema dominante para resolver su supervivencia y la de su familia.

Son mujeres en su mayoría enfermas, que reflejan en sus cuerpos las marcas de la injusticia social, económica y política, característica de nuestra sociedad. Mujeres que, a pesar de las condiciones de adversidad, no dejan de soñar y de luchar, pese a la estigmatización social que sufren por ser madres solas, por haber sido drogadictas, por ejercer la prostitución en algún momento, etc., etc. Han sido mujeres capaces de sobrevivir a la frustración que les produce estar excluidas de los procesos de desarrollo del sistema económico imperante, para enfrentar la supervivencia de su familia.

Conocer las estrategias de supervivencia que utilizan estas mujeres para salir adelante, para no morir de hambre y cuidar de sus hijos (as) es la razón por la cual fue seleccionado este caso. Las mujeres entrevistadas a profundidad en los tres barrios no son mujeres organizadas a nivel formal. Diseñan a partir de sus posibilidades "estrategias" para resolver su supervivencia familiar.

En general, las viviendas que habitan estas familias están en pésimas condiciones. Se ubican en terrenos cercanos al río María Aguilar denominados "los bajos". Por las condiciones de inhabilitabilidad de los mismos y los riesgos de inundación a que están expuestos, los alquileres de las casas son muy bajos.<sup>34</sup> En cuanto a la

---

34. De las siete mujeres jefes de hogar entrevistadas a profundidad, dos son propietarias de su vivienda y les fueron heredadas por sus abuelas. Otra vive en condiciones de ilegalidad ya que el terreno no le pertenece a ella legalmente, cuenta que: "vivo en este lote desde hace once años, me lo dieron a cuidar, los dueños vinieron dos veces y no volvieron por eso digo que es mío". Las otras cuatro

posibilidad de adquirir vivienda propia o hacerle mejoras (en el caso de los propietarias) todas piensan que son remotas ya que por sus condiciones económicas, a no ser con la ayuda de alguna institución.<sup>35</sup>

### ¿QUÉ HACEN Y CÓMO SOBREVIVEN?

*Las necesidades básicas.* La necesidad vital de estas mujeres es garantizar la alimentación de sus hijos e hijas. Esta es una lucha cotidiana que no puede postergarse y para la cual realizan diversas acciones y construyen redes de ayuda mutua. Algunas de ellas en momentos críticos recurren a sus vecinos, familiares, amistades e instituciones para que sus hijos(as) puedan comer.<sup>36</sup> También recurren

---

alquilan casas. Solo una de ellas tiene aprobado un bono para compra de vivienda, sin embargo, no ha sido posible resolver su situación "yo recibí el bono de la vivienda; y ya está aprobado por un millón trescientos mil colones y por esa cantidad nunca voy a conseguir una vivienda digna, como ellos (refiriéndose al gobierno) solicitan". La situación de esta señora es bastante crítica. El Patronato Nacional de la Infancia (PANI) la está presionando con que si no cambia el lugar de residencia, le va a quitar a sus hijos. El PANI intervino por una denuncia de unos vecinos, de que una hija de esta señora había sido violada por un vecino. Actualmente, ella sufre de amenazas constante de muerte por parte del padre del ofensor identificado como un narcotraficante en la comunidad. Por todo lo que vive, su sueño es: "que algún día llegue a tener una casita digna para mis hijos, donde ellos puedan vivir tranquilamente".

35. El bono de vivienda gratuito que ofrece el Estado, aún siendo aprobado, no parece para ellas suficiente. Una de ellas opina: "con el gobierno tenemos lo de los bonos de vivienda, pero no garantiza nada porque ellos exigen ciertas condiciones para comprar una casa, por ejemplo, que sea de cemento y con lo que dan de bono no alcanza y si se quiere comprar una casa de madera, dicen que no. Eso les sirve a las personas que solicitan para remodelar o ampliar la casa, es necesario tener muchas "patas" para que le puedan ayudar a uno". Otra señora comenta: "nosotros (su familia) hemos estado haciendo otras gestiones, fuimos a averiguar a bancos y mutuales pero los intereses suben según suba el dólar y nosotros no podemos porque nos sale muy caro".
36. La ayuda que se prestan puede ser a través de regalo o donación, que se recibe con agradecimiento por ellas sin que quien la da, espere retribución inmediata. Lo más que se espera es que si algún día necesita ayuda también se le brinde. En tal sentido, Beatriz cuenta que: "cuando yo no tengo para la comida de mis chiquitos, acudo a mis vecinos y mis amistades que viven en Tibás. Incluso a mi madrina que vive en Limón. A veces me manda algo de comida. En el Mercado Central

a pedir fiado. Dora cuenta que: "a mí me ayuda bastante un señor que tiene una pulpería, se llama don José. Me da mi bolsita de arroz, mi bolsita de frijoles, mi sopita de pollo. Yo le pido fiado y al mismo tiempo me regala cosas."

También recurren a algunos servicios asistenciales que prestan algunas instituciones de carácter religioso tales como el Ejército de Salvación, el Proyecto del Padre Vicente Caudelli, la Iglesia Católica de Barrio Cuba y el Colegio María Auxiliadora. Estos servicios les permiten a sus hijos (as) y eventualmente a ellas resolver en alguna medida la alimentación diaria.

Beatriz cuenta, refiriéndose a la Iglesia de Barrio Cuba, que: "la Iglesia me ha ayudado mucho, el padre me manda pan, tallarines y lo que pueda cada quince días".<sup>37</sup> El programa del Padre Vicente Caudelli, es uno de los más importantes, funciona en los barrios de Cristo Rey y Sagrada Familia, dentro de un modelo asistencial participativo. El proyecto provee de los alimentos y las madres de los niños y niñas que reciben el servicio, se organizan por grupos y preparan los alimentos.<sup>38</sup>

Como forma de resolver las necesidades de vestuario para sus hijos e hijas, ellas recurren a familiares que les regalan ropa. Podría decirse

---

hay un señor que me ayuda con verdura y un señor que tiene carnicería en Tibás me regala manteca de cerdo, para que pueda prepararles los alimentos a mis hijos. También una hermana mía, cuando está trabajando, me ayuda trayéndome unos frijolititos, arroz y alguna cosita que ella puede". Dos de ellas van a pedir cabezas de pescado a un negocio cercano a sus viviendas y a recoger verduras al Mercado de Mayoreo. Esta, según cuentan es una "estrategia" de muchas familias vecinas para obtener alimentos.

37. Una ayuda similar recibe Dora del Colegio María Auxiliadora quien cuenta que: "Allí ayudan a todos los pobres que llegan a pedir, le dan una provisión cada quince días, le dan a uno, dos kilos de frijoles, una bolsa de arroz, una bolsa de azúcar, un paquete de manteca y de macarrones. A mí me da pena ir a pedirles esa ayuda porque me parece que estoy pidiendo limosna y yo siento que todavía no estoy para eso". Una de las familias recurre al comedor del Ejército de Salvación ubicado en el barrio Sagrada Familia. Allí reciben alrededor de treinta niños (as) por día (a excepción de los sábados y los domingos) y les proporcionan el almuerzo.
38. Ericka comenta que "el padre Vicente tiene un lugar aquí por Las Gradadas (Barrio Cristo Rey) en ciertas ocasiones me ha ayudado con comida, porque no me da vergüenza decirlo. Ese padre ayuda a personas pobres, a los chiquitos en Navidad le dan regalitos y todos los días les dan de comer y lo que sobra de comida, se lo mandan a los padres de familia para que ellos también coman".

que hay un intercambio permanente de ropa usada. También en las casas donde trabajan les regalan. En su totalidad, todas las familias entrevistadas habían recibido en las escuelas y colegios donde asisten el uniforme y los zapatos escolares de sus hijos (as).<sup>39</sup>

En relación con el acceso a la educación de sus hijos (as), a excepción de Beatriz que tiene a su hija becada en el colegio María Auxiliadora, las demás mujeres han matriculado a sus hijos (as) en escuelas y colegios públicos. Aunque recibieron apoyo de las escuelas en uniformes y algunos útiles escolares al inicio del año, consideran que se les hace muy difícil pagar las contribuciones que piden. Es importante notar que en todas las familias entrevistadas los niños y niñas en edad escolar asisten a la Escuela, lo cual constituye un logro fundamental, pero al mismo tiempo esto significa un reto importantísimo, para estas mujeres, por las condiciones de pobreza en que viven. En tal sentido es muy significativo lo que dice Lorena al respecto: "yo me esfuerzo porque estudien, porque el sueño que siempre he tenido es poder sacar a mis hijos de aquí y que ellos se preparen para que no vivan esta vida de miseria. En lo que yo me baso para salir adelante es voluntad, fuerza y lucha".

*El empleo y la precariedad de los ingresos.* De las mujeres jefes de hogar entrevistadas, un caso raya en el dramatismo, el de una mujer que no puede trabajar más que en el cuidado de su familia y las labores domésticas de su casa porque tiene ocho hijos (as) y cuatro de ellos tienen retardo mental. Las otras combinan el trabajo del hogar con el trabajo remunerado. Cuatro trabajan como empleadas domésticas por horas, lavando, planchando o limpiando y dos se dedican al comercio informal. Una vendiendo mercadería robada que obtiene de alguna persona de la comunidad (ropa, perfumes y zapatos) que vende a pagos dentro del barrio Sagrada Familia y la otra tiene una venta de empanadas en su casa situada en Barrio Cuba. Los trabajos que realizan en general son muy mal remunerados e inestables y apenas si contribuyen a la supervivencia familiar, por eso tienen que

---

39. Así como Beatriz, también otras familias lo hacen, como en el caso de Dora quien comenta: "en este mes, yo creo que me van a cortar la luz, porque no he podido juntar para un recibo, mucho menos todos, con el agua sale mejor porque es compartida por tres casas o sea la pagamos entre las tres familias".

para que las familias más pobres, puedan acceder al seguro por el estado. También desarrollan actividades de carácter educativo en aspectos de salud integral, dirigidos fundamentalmente a las madres de los niños y las niñas que atienden. Esta ha sido una experiencia exitosa, que ya se ha consolidado, en tanto el consultorio tiene de funcionar cinco años. Las mujeres del grupo de Salud han sabido negociar con la Clínica reivindicaciones importantes para la población infantil de la comunidad. Un ejemplo es el hecho de que se atienda una gran cantidad de niños y niñas nicaragüenses indocumentados, pese a la oposición inicial de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

El hecho de que sean ellas mismas quienes realizan los estudios socio-económicos para la dotación del seguro estatal, reduce, en gran medida, los riesgos de que este sea otorgado a familias que sí pueden pagar un seguro voluntario y garantiza que llegue a aquellas familias que realmente lo necesitan.

*La presencia del Estado y sus modalidades.* Para responder a sus necesidades de salud, estas familias se han acogido al seguro por el Estado, aunque no siempre lo tienen todos.<sup>41</sup> La relación del Estado con estas familias se enmarca dentro de un modelo asistencialista, incidiendo en estas familias a través de programas centralizados de carácter nacional, sin un enfoque territorial específico. Tal es el caso de los bonos de vivienda, bonos escolares y el programa de capacitación humana para Mujeres Jefas de Hogar. Este último programa es mucho más reciente. Para las mujeres con características como las del grupo estudiado, significa una ayuda importante para la supervivencia en tanto les garantiza por un período de seis meses recibir un ingreso mensual de doce mil colones y a la vez capacitarse en aspectos tales como autoestima y prevención de la violencia doméstica, por ejemplo. Además, el programa prevé, la capacitación técnica de estas para que puedan acceder a mejores condiciones de empleo o mejorar sus ingresos, mediante el montaje de micro-empresas familiares. Este proyecto es un esfuerzo de coordinación interinstitucional donde participan la Oficina de Mujer y Familia, el

---

41. En el caso de "Beatriz" que no lo tiene, asiste a un consultorio gratuito que tiene el colegio María Auxiliadora.

IMAS, la Iglesia Católica de cada localidad y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). El gobierno municipal está ausente. De las siete mujeres entrevistadas, tres están participando en dicho programa. Estas consideran que los talleres educativos que reciben allí son muy valiosos, ya que les han ayudado a compartir sus problemas y a conocer sus derechos. Sin embargo, no están muy convencidas de que la segunda parte del proyecto, que tiene que ver con la capacitación técnica, se concrete.

En el caso de IMAS, que por su función social le compete atender las familias más pobres de estas comunidades, la ayuda que han brindado ha sido de carácter puntual y asistencial, como en el caso de Kattia, a la que le dieron el dinero para una prótesis que necesitaba su hijo, o el caso de Beatriz, donde el IMAS le ha ayudado cuando se le inunda su casa por el desbordamiento del río; o el de María Elena, a la que el IMAS el año pasado, para Navidad, le ayudó con 20.000 colones para que sus hijas gemelas hicieran la primera comunión.

Las intervenciones en el caso del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), como ente rector en materia de infancia, han sido de carácter represivo, culpabilizando a estas mujeres de situaciones que tienen que ver directamente con la pobreza en que viven.

*Interacción entre sector público, organizaciones no gubernamentales y comunidad.* Hay dos experiencias y modalidades importantes: una enfocada hacia la salud, y otra hacia la renovación urbana, la recreación y el medio ambiente.

- El grupo de salud. En el barrio Sagrada Familia, promovido por el Centro Popular de Educación Vecinos, se creó un grupo de salud compuesto por doce mujeres de la comunidad, quienes atienden un promedio de cincuenta niños y niñas a través de un consultorio médico. Este es un esfuerzo que integra a Vecinos, al Estado (a través de la Caja Costarricense del Seguro Social) y a un grupo comunitario en un modelo participativo.
- Otra modalidad de trabajo: ONG, Municipalidad, Gobierno Central y comunidad. Desde agosto de 1996, implementa un proyecto, en conjunto con la Vicepresidencia y la Municipalidad de San José, para las comunidades de Sagrada familia, barrio

Cuba y Cristo Rey, denominado "Recuperación del Parque Metropolitano del Sur". La finalidad de este proyecto es la de rehabilitar un área de conservación ambiental y recreación, de cuatro hectáreas, ubicada en el centro de estos tres barrios, para que les sirva a estas comunidades como espacio recreativo, deportivo y para la expresión artística. También, para el desarrollo de iniciativas productivas de los grupos de jóvenes y las mujeres del sector.

Además, plantea un componente de renovación urbana que pretende mejorar la calidad de vida de las familias que viven en las orillas del río, mediante el mejoramiento de sus viviendas o su reubicación, en el caso de que las características del lugar no reúnan condiciones mínimas de habitabilidad. Esta iniciativa constituye un esfuerzo de desarrollo local importante, que se enmarca dentro del Acuerdo Bilateral, Costa Rica-Holanda para el Desarrollo Sostenible.

Participan dentro de un modelo participativo diferentes actores sociales: a) el Estado, que aprovechando recursos de Holanda, provee de financiamiento y apoyo técnico al proyecto, por medio de la Segunda Vicepresidencia; b) la Municipalidad de San José, como expresión del poder local, utiliza sus recursos institucionales para obras físicas e infraestructura y mantenimiento del parque; c) el Centro Popular Vecinos promueve la participación de las organizaciones sociales de los barrios en acciones de habilitación, mantenimiento y apropiación del Parque, para su utilización posterior. Esto lo complementa Vecinos con actividades de sensibilización, educación y movilización de la población infantil y juvenil a través de las escuelas y colegios de la zona, para que puedan desarrollar diversas actividades dentro de este; rescatando su derecho a gozar de un ambiente limpio, seguro y sano donde recrearse.<sup>42</sup>

---

42. Según Ana León, el éxito de este proyecto éxito dependerá de que sean las comunidades de Barrio Cuba, Cristo Rey y Sagrada Familia las que se apropien de este, mediante la participación democrática de todas sus organizaciones sociales, se definan formas interbarriales de utilización y administración del parque, así como de que El Estado y la Municipalidad continúen apoyando aspectos relacionados con el mantenimiento del parque y la gestión comunitaria.

Algunas conclusiones sobre el caso de las mujeres jefas de hogar, nos permiten puntualizar lo siguiente:

1. Las redes sociales primarias, dentro de la estrategia de supervivencia de las mujeres jefas de hogar, han sido las más eficaces y permanentes. En ellas las mujeres juegan un papel importantísimo como promotoras de la solidaridad y la ayuda mutua, ya sea entre familiares o vecinos (as). Estas redes podrían potenciarse como verdaderos espacios de comunicación, de apoyo mutuo y generar, a partir de su propia dinámica y valores, espacios de organización de las mujeres.
2. Las estrategias estatales que han prevalecido, son aquellas que se inscriben dentro de un Modelo Asistencial, donde el Estado ha participado a través de programas institucionales centralizados y de carácter nacional. Su incidencia en la resolución de la pobreza que viven estas mujeres y sus familias ha sido poca. Al no ser este sector un grupo organizado que pueda presionar al Gobierno, la respuesta estatal ha sido totalmente insuficiente para satisfacer sus necesidades vitales. No han existido, por parte del Estado, propuestas de desarrollo local que beneficien a este sector. A pesar de que en la zona intervienen diversas instituciones estatales, no se cuenta con un plan interinstitucional de desarrollo y mejoramiento y la calidad de vida de estas familias.
3. Las ONG por su parte, han participado en mayor grado para resolver las necesidades vitales, gastando recursos humanos y materiales en satisfacer en alguna medida sus necesidades inmediatas y "sustituyendo" el papel que el Estado, que es al que le corresponde directamente canalizar recursos para resolver las demandas más apremiantes de esta población. Podría decirse que el Estado delegó su responsabilidad en estos organismos, sin dotarles los recursos necesarios, ni permitirles tampoco jugar un papel de interlocutores de la comunidad, para elaborar verdaderas políticas de desarrollo social que favorezcan a las familias más empobrecidas de estos barrios.
4. Es evidente la ausencia de la Municipalidad en políticas de desarrollo local para estas mujeres. Su participación se ha

reducido a la recolección de la basura en las comunidades y al cobro de los impuestos territoriales. En el caso de las familias estudiadas, estas no cuentan siquiera con el servicio de recolección de basura. Por vivir en las laderas del río y en los llamados "bajos" (que son catalogados como sectores "peligrosos") los recolectores y los camiones de la basura no bajan hasta allí. Las familias suelen echar los desechos al río, lo que provoca serios daños al medio ambiente y a la salud de las personas que ahí viven.

5. El caso analizado acerca de la colaboración entre el Estado, la Municipalidad y una ONG ("Vecinos), constituye un ejemplo de una modalidad que podría servir de base para llevar en el futuro proyectos de más amplio alcance en la cuestión del combate a la pobreza urbana.
6. La principal conclusión en cuanto a las estrategias de supervivencia de los casos analizados es que se han perdido en parte los principios constitucionales que garantizan el bienestar de las familias pobres; estas y los individuos indigentes han quedado abandonados a su suerte. Las instituciones estatales abundan, pero las respuestas eficaces escasean. Hay un desaprovechamiento de instituciones que podrían ser canalizadoras de recursos, que en el pasado jugaron un papel relevante; así como de la gran reserva moral y social de las propias familias y de dirigentes sociales con deseos de participar en la solución de los problemas.

A manera de conclusión general sobre lo analizado hasta aquí se expone lo siguiente:

En general, se constata la falta de un esfuerzo integral y sostenido por parte del Estado para hacer frente a la pobreza en los asentamientos estudiados. El impacto de las políticas públicas es diferenciado, pero en el caso en el que se supone una mayor intencionalidad y continuidad, como en Rincón Grande de Pavas, ha sido más bien el esfuerzo de los propios habitantes, su gran desgaste social el que más ha incidido en la obtención de respuestas específicas y muchas veces después de grandes esfuerzos de la población. No

hay una relación directa entre la velocidad del deterioro social y la capacidad de respuesta del Estado, sino más bien una tendencia inversa. Hay debilidades estructurales pues ninguna instancia del Estado tiene una competencia, y en consecuencia, una responsabilidad específica sobre la situación de pobreza e indigencia de los barrios. La normatividad vigente establece competencias territoriales nacionales a las instituciones descentralizadas y no especifica delimitaciones territoriales concretas a los municipios. En lo que concierne a los barrios tradicionales de pobreza, también se aprecia la ausencia de una política global e integral por parte del Estado, así como la falta de políticas focalizadas hacia situaciones de pobreza extrema, principalmente orientadas a familias de madres solteras, jefas de hogar.

En el siguiente capítulo vemos que también, en un nivel más micro: desde el análisis de los hogares también se pueden constatar riesgos diferenciados de pobreza urbana, y por lo tanto también se pueden plantear desafíos y políticas a este nivel para la gestión urbana, los que, complementados con un enfoque territorial, pueden constituir un aspecto central para encaminar políticas y programas eficaces en el futuro inmediato.

#### LA POBREZA EN LOS HOGARES ENCUESTADOS

La encuesta de hogares realizada en el marco de este proyecto permitió lograr varios objetivos: a) por un lado obtener indicadores sobre el impacto diferenciado de la gerencia estatal en tres asentamientos humanos seleccionados para el efecto,<sup>43</sup> tanto en forma global, como en lo que concierne a los tipos de hogar y en relación con un conjunto de variables pertinentes; b) reflexionar sobre la importancia que para la gerencia urbana tienen los conceptos de "pobreza de ingreso", "pobreza de necesidades básicas", "pobreza de género" y "pobreza de participación"; c) asimismo, plantear de manera específica cuales desafíos teóricos y prácticos se presentan para generar instrumentos de gestión y políticas focalizadas para

---

43. Véase al respecto el anexo metodológico en el cual se explican las características de la encuesta realizada, en mayo/junio de 1997.

contribuir con mayor eficacia a la solución concertada de la problemática en el territorio.

No es el objetivo de este capítulo profundizar en toda la complejidad empírica de la pobreza, en sus diversas acepciones y métodos. En otros trabajos puede encontrarse abundancia de debate y propuestas sobre estas cuestiones. Nos interesa el análisis de la pobreza únicamente en cuanto referente para la formulación de políticas, estrategias y modalidades de organización institucional de la gestión pública que sobre esta se pueda generar en el medio urbano. Por esta razón, nuestras hipótesis van encaminadas con prioridad hacia lograr configurar una tipología de riesgos de pobreza, con el objetivo de estructurar las bases de una gestión pública alternativa, que a la vez que sea capaz de considerar la dimensión territorial y las fortalezas conocidas a través de las estrategias de supervivencia, pueda considerar a los hogares (en su compleja diferenciación interna y entre unos y otros), como una estrategia "micro" para precisar áreas de intervención concreta. Esta aclaración es importante porque, por ejemplo, al considerar los datos que sobre el ingreso se obtuvieron en el trabajo de campo, se podría realizar toda una consideración conceptual y metodológica de la que difícilmente podríamos salir en poco espacio.

Por esta razón, al referirnos al ingreso lo haremos considerando que su medición es de suyo compleja, y no nos referiremos a ello. Utilizaremos los datos del ingreso para obtener grandes tendencias, por ejemplo para saber cuan distantes están estas poblaciones del promedio y cuáles son las diferencias por ocupaciones y tipos de hogar. Pero –insistimos– con el objetivo central de determinar los riesgos de pobreza para propósitos de la gestión urbana.

### *Las características sociodemográficas*

Las diferencias sociodemográficas se refieren a los patrones culturales de organización de la familia, el número de hijos, los roles de sus miembros, lo cual incide directamente en el tamaño familiar. Mientras más disminuyen las opciones de la reproducción de la familia, por el contexto del mercado laboral y las cualificaciones de

sus miembros, mayor es el riesgo que se presenta entre tamaño del hogar y situación de la pobreza.

*Los inmigrantes internos e internacionales.* Un fenómeno demográfico muy importante en la formación y dinámica de estos nuevos asentamientos populares es la condición migratoria interna e internacional. En efecto, más de la mitad de los jefes de hogar entrevistados declararon provenir de una provincia distinta a San José; el 23% originarios de Nicaragua. Esto implica que, al menos en los barrios encuestados, más de la mitad no es originaria de San José. Esto ya fue analizado al describir los barrios en la sección anterior.

*Tamaño del hogar.* En primer lugar, los hogares encuestados son en promedio más grandes que los hogares promedio de las áreas urbanas. La asociación entre el tamaño de los hogares y la pobreza ha sido demostrada en los diversos estudios y se comprueba en las investigaciones empíricas. El hogar costarricense tiene un tamaño promedio nacional de 4,1 personas. Las familias pobres siempre han tenido un tamaño medio superior. Esto se ha comprobado en las estadísticas de años anteriores y se ha constatado en la encuesta.

Cuadro 9

**COSTA RICA: TAMAÑO PROMEDIO DE LOS HOGARES  
NO POBRES, COMPARADO CON LOS HOGARES POBRES  
Y EN EXTREMA POBREZA POBLACIÓN URBANA  
-1982, 1996 Y 1997-**

Clase de población	1982	1996	1997 (encuesta)
Población urbana	4,9	4,1 <sup>44</sup>	4,60
Población no pobre	3,8	3,8	4,00
Población pobre	4,8	4,5	4,72
Población en extrema pobreza	5,6	n.d.	5,37

Fuente: Elaboración personal con base en: 1) Andrés Uttof (1994); 2) Trejos, Juan Diego (1997); 3) El "Estado de la Nación 1997" y; 4) los datos de la Encuesta de FLACSO (mayo/junio 1997).

44. Promedio nacional, *Estado de la Nación 1997*, página 269.

En 1982 el hogar promedio en las áreas urbanas tenía 4,9 personas, y en los hogares en extrema pobreza 5,6; es decir, un 0,7 superior. Según los datos de la encuesta, el total de los hogares tiene en promedio 4,6 personas, superior en 0,5 al promedio nacional; los hogares no pobres 4,0; los hogares pobres, 4,72 y los hogares en extrema pobreza 5,37 personas. Las diferencias son significativas entre estratos y se percibe con mayor claridad al observar la interrelación con otras dos medidas de tendencia central: la mediana y la moda. De acuerdo con la primera medida, no se percibe ninguna diferencia significativa entre los hogares no pobres y los hogares pobres. La diferencia sí es significativa con respecto a los hogares en extrema pobreza, pues el 50% está por encima de 6 personas. En cuanto a la moda las diferencias son claras entre los tres estratos. En los hogares no pobres el hogar que más se repite es el de 3 personas, mientras que en los pobres es el de 4 personas y en los hogares en extrema pobreza, es el de 6 personas.<sup>45</sup>

La cuestión del tamaño de los hogares es más importante aún porque entre el 38 y el 48% de los hogares de la encuesta tiene un tamaño de cinco y más personas: La Carpio, 38%, Pavas, 47,6% y Barrios del Sur 47,2%. Las diferencias entre La Carpio y los otros dos barrios se deben a la diferenciación que hay entre los tipos de familia, en particular a las familias de los inmigrantes nicaragüenses, según veremos adelante. Lo importante es destacar que en los hogares grandes la incidencia de la extrema pobreza es mayor.

### *Relación de parentesco*

En cuanto al parentesco se observa que, en general, predominan las familias nucleares, de padre, madre e hijos, pero hay presencia de familias ampliadas con la presencia de parientes y no parientes. La presencia de los hijos es significativa pues representa el 52% de

---

45. Es importante destacar que, contrariamente a lo observado en Europa, en Costa Rica el porcentaje de hogares con una sola persona es mínimo, y tiende a situarse en los hogares no pobres. Esto se ve claramente en la encuesta en la que del total solamente el 1,2% de los hogares tiene una sola persona. Esta comparación se ampliará en el estudio comparado de ambos países.

todos los miembros del hogar, lo que a la vez es un indicador de la alta juventud de la población. Sin embargo, se observan diferencias sustantivas entre hogares costarricenses e inmigrantes extranjeros, principalmente nicaragüenses. En efecto, mientras los hijos representan el 55% de la población en los hogares costarricenses, en los hogares de inmigrantes solamente representan el 34%; en estos hogares la presencia relativa de jefes de hogar y de cónyuges es mucho mayor, lo cual tiene que ver con el hecho de que muchos nicaragüenses han inmigrado solos o en pareja dejando a los hijos en Nicaragua. Esto da una variación importante en el tamaño de los hogares (4,89 frente a 3,32) y en el promedio de hijos por hogar, de 2,71 en los hogares jefeados por costarricenses y 1,26 en los hogares jefeados por inmigrantes.

Cuadro 10

**RELACIÓN DE PARENTESCO EN LOS HOGARES  
DE LA POBLACIÓN ENCUESTADA, POR ORIGEN NACIONAL  
DEL JEFE DE HOGAR**

Relación de parentesco	Población total en la muestra	%	Costarricenses en la muestra	%	Nicaragüenses en la muestra	%
Total	1,675	100,0	1,393	100,0	282	100,0
Jefes de hogar	370	22,1	285	20,4	85	30,1
Cónyuge	288	17,2	213	15,3	75	26,6
Hijos	869	51,9	772	55,5	107	34,4
Otros parientes y no parientes	148	8,8	123	8,8	25	8,9
Promedio de personas por hogar	4,53		4,89		3,32	
Jefes de hogar	1,0		1,00		1,00	
Cónyuges	0,78		0,75		0,88	
Hijos	2,35		2,71		1,26	
Otros parientes y no parientes	0,40		0,43		0,29	

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

*Sexo, estado civil y nivel de escolaridad de los jefes de hogar, según nacionalidad.* Lo anterior se refleja en diferencias significativas en la distribución de los jefes de hogar en tres variables. En cuanto al sexo del jefe de hogar, el 73% es masculino en los hogares costarricenses y el 80% en los inmigrantes. En cuanto al estado civil en los primeros, predominan los jefes de hogar casados (46%), mientras en los inmigrantes los unidos (49%); y en lo que respecta a escolaridad se presentan dos características divergentes, pues en los hogares costarricenses un 8% no posee ningún grado de escolaridad, en tanto que en los inmigrantes todos han cursado algún grado, esto indicaría que los inmigrantes no son los más pobres en su país de origen y que han tenido acceso significativo, al menos, a la escuela primaria (73% de los encuestados), aunque ninguno cursó la educación superior, mientras en los hogares costarricenses sí lo logró un 2%. Ambas poblaciones presentan un indicador similar en haber cursado la escuela secundaria.

Cuadro 11

**INDICADORES DE SEXO, ESTADO CIVIL Y ESCOLARIDAD  
DE LOS JEFES DE HOGAR DE LA POBLACIÓN ENCUESTADA,  
POR ORIGEN NACIONAL DEL JEFE DE HOGAR**

Variables	Costarricenses	Inmigrantes
Sexo	100	100
Masculino	73	80
Femenino	27	20
Estado civil	100	100
Unidos	32	49
Casados	46	37
Solteros	13	9
Viudos, divorciados o separados	9	4
Escolaridad	100	100
Ningún grado de escuela primaria	8	0
Algún grado de escuela primaria	63	72
Algún grado de colegio (7 -12 años)	27	28
Algún grado de educación superior	2	0

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

*Diferencias en el acceso a la seguridad social.* Lo analizado anteriormente se refleja en la significativa diferencia en la condición de asegurados que tienen los jefes de hogar por nacionalidad. En efecto, el 54% de los inmigrantes carecen de seguro social, (el doble de los costarricenses); solamente el 0,4% son pensionados (lo que tiene que ver directamente con la condición de inmigrante y la falta de derecho al seguro social). Solamente un 3,2% posee seguro voluntario. No obstante, un 6,7% estaba asegurado por el Estado, mediante una política de seguro para poblaciones en situación de pobreza.

Cuadro 12

**DISTRIBUCIÓN DE LOS JEFES DE HOGAR SEGÚN  
LA CONDICIÓN DE ASEGURADO Y TIPO DE SEGURO SOCIAL,  
POR NACIONALIDAD**

Nacionalidad	Total	Sin seg. social	Asegurados directos o indirectos	Aseg. por el Estado	Seg. voluntario	Pensionado
Total inmigrantes nicarag. y otros	100,0	54,3	35,5	6,7	3,2	0,4
Total costarricenses	100,0	27,3	46,8	7,7	9,4	6,0

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

*Acceso a vivienda.* Los hogares que más alquilan casa son los de los tipos 6, 7 y 8, luego el tipo 1 y el tipo 2. Pero, las casas alquiladas predominan en su gran mayoría en los Barrios del Sur. En todo caso, al nivel global de los tres asentamientos, lo que más interesa destacar es el porcentaje de hogares que tienen casa propia o en usufructo y en qué períodos obtuvieron la casa (cuadro 5). En este sentido observemos dos cosas: en el caso de La Carpio, la mayoría de casas están en propiedad, pero el 100% de los terrenos de esas casas está en usufructo, por cuanto la propiedad es de la Caja Costarricense del Seguro Social; por otro lado, es evidente cómo la obtención de las casas en propiedad ocurre en su gran mayoría a partir del año 1991:

65% para el hogar tipo 1); 55% para el hogar tipo 2, y 88% para el hogar tipo 3. A este respecto es importante recordar la tesis de Mora y Solano (1994), en el sentido de que las invasiones de terrenos en el Área Metropolitana de San José se han caracterizado por combinar dos tipos de objetivos, desde la visión de los invasores: empleo y vivienda. Una descripción de los tipos de hogar se presenta posteriormente.

Cuadro 13

**TIPOLOGÍA DE HOGARES, SEGÚN LA RELACIÓN  
DE PARENTESCO Y LOS ROLES DE SUS MIEMBROS  
PERÍODO EN EL QUE OBTUVIERON VIVIENDA PROPIA**

Tipo de hogar	Casa Propia (% del total)	% obtuv. casa, antes de 1982	% obtuv. casa entre 1892/1990	% obtuv. casa entre 1991/97
1. Nuclear (papá, mamá e hijos)	72	7	28	65
2. Mamá sola e hijos	79	16	29	55
3. Sola mamá y otros parientes	100	--	---	--
4. Solo papá e hijos	90	--	---	--
5. Personas solas	83	--	--	--
6. Sólo papá y mamá	63	6	6	88
7. Mamá, papá y otros parientes (no hijos)	67	---	---	---
8. Solo papá y otros parientes	50	----	---	---
Total hogares	100			

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

### *Acceso al mercado de trabajo*

La tasa de dependencia económica<sup>46</sup> en los hogares investigados, es muy alta; de cada 100 habitantes solamente el 30% percibe ingresos

46. Definida como el porcentaje de los integrantes del hogar que dependen del ingreso económico de uno o más miembros que trabajan.

económicos; el 70% restante depende económicamente de estos. Esta situación está influida por varios factores estructurales, entre ellos, las oportunidades que ofrece el mercado de trabajo y el grado de calificación de la fuerza de trabajo, muy baja en la población estudiada. Las personas del hogar que obtienen ingresos económicos en el mercado laboral, según la relación de parentesco, se distribuyen así: 60% jefes de hogar, 20% hijos, 18% cónyuges y 2% otras personas en el hogar (parientes y no parientes). Los ingresos globales de las familias se distribuyen de la siguiente manera entre los perceptores mencionados. Los jefes de hogar perciben el 63% de los ingresos totales de las familias; los hijos en el hogar perciben el 16% de los ingresos totales; los cónyuges el 14%, y otros parientes y no parientes perciben el 7% (una proporción mayor que las dos categorías anteriores). En general la tasa de participación en el empleo e ingresos de las personas no jefes de hogar (principalmente cónyuges e hijos) es alta.

Cuadro 14

**DISTRIBUCIÓN DE LOS PERCEPTORES DE INGRESO EN EL HOGAR, DE LOS INGRESOS MEDIOS MENSUALES Y DE LA MASA DEL INGRESO TOTAL, SEGÚN RELACIÓN DE PARENTESCO**

Relación de parentesco	Total perceptores de ingreso	Distribución porcentual de los perceptores de ingresos	Prom. de ingresos mensuales Colones costarricenses) <sup>47</sup>	% de la masa del ingreso total <sup>48</sup>
Total	540	100,0	168,436	100,0
Jefe de Hogar	306	56,7	51,255	63,0
Cónyuge	106	19,6	41,318	16,0
Hijos	94	17,4	35,844	14,0
Otros parientes	34	6,3	40,385	7,0

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

47. En el momento de la encuesta la relación entre el dólar estadounidense y el colón era aproximadamente de 1us\$ = 250 colones costarricenses.

48. La masa del ingreso total se calcula multiplicando el número total de perceptores de ingreso por el ingreso promedio en cada categoría (jefes, cónyuges, hijos y otros).

La principal modalidad de inserción al mercado laboral es el trabajo asalariado permanente (53% de todas las categorías de ocupación), por medio del cual los hogares obtienen el 62% de los ingresos; le sigue en importancia el trabajo por cuenta propia, por el que se obtiene el 20% de los ingresos; mientras que por medio del trabajo asalariado temporal solamente se obtiene el 13% de los ingresos; el resto de los ingresos se obtiene por medio de trabajo familiar no remunerado. Es necesario distinguir que el trabajo asalariado permanente y más oportunidades de inserción laboral para los miembros de la familia hacen la gran diferencia entre familias no pobres y familias pobres; es decir, que estas últimas dependen más de trabajo asalariado temporal y por cuenta propia, en la que las actividades informales representan un porcentaje mucho mayor que los asalariados permanentes. En efecto, tal como se ve en la distribución de las ocupaciones, el peso de las ocupaciones informales de la población ocupada de los hogares pobres es de 32%, mientras en los hogares no pobres es de solo 16%. Estos tienen una inserción laboral mucho más alta en actividades formales de la industria y los servicios (40%), frente a los hogares pobres (24%).

Cuadro 15

**ESTRUCTURA DE LAS OCUPACIONES DE LA  
POBLACIÓN QUE PERCIBE INGRESOS,  
POR SITUACIÓN DE POBREZA**

Ocupaciones	Pobres <sup>49</sup>	No pobres
Total absoluto	313,0	227,0
Total porcentaje	100,0	100,0
Trabajadores en actividades administrativas remuneradas (sector formal)	9,3	9,7

Sigue...

49. Incluye a la población en pobreza de ingreso, moderada y extrema.

...viene

Ocupaciones	Pobres	No pobres
Técnicos, operarios y obreros de la industria (incluye industria de la construcción)	24,2	39,8
Pequeño empresario	4,0	4,5
Asalariados de servicios no calificados (hodgegueros, guardas, empleadas domésticas, policías)	28,3	27,6
Trabajadores informales (comerciantes en el propio hogar, vendedores de la calle y otros)	31,8	16,0
Pensionados	2,4	2,4

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

Los datos de la encuesta también muestran que el desempleo abierto en las áreas estudiadas se sitúa en un 11%, mientras a nivel nacional en ese año (1997) el promedio era del 7%. Gran cantidad de hogares (alrededor del 33%) declararon que algún miembro del hogar buscaba trabajo: el 32% de los hogares en el barrio La Carpio, el 38% en los Barrios del Sur y el 37% en Pavas. Es decir, que la tasa de dependencia económica en los hogares está condicionada por factores de incidencia inmediata como el desempleo y el subempleo. Por otra parte, las necesidades de inserción laboral afectan más a los jóvenes y las jóvenes en su mayoría excluidos del sistema educativo mientras más edad tienen (en general más del 50% de los jóvenes de sectores populares en pobreza abandonan la escuela secundaria). El creciente costo de la vida disminuye la capacidad adquisitiva de los ingresos y la tasa de dependencia económica en los hogares pobres se hace cada vez más crítica. A tal grado que alrededor del 10% de los hogares declaró que algún niño menor de 12 años trabaja. Solamente 3 de cada 10 hogares declararon que los ingresos económicos son suficientes para el sostenimiento económico del hogar. Y solo 1,5 de cada 10 hogares afirma que el costo de vida no ha crecido mucho.

Cuadro 16

**VARIABLES RELACIONADAS CON EL EMPLEO, LOS INGRESOS  
Y EL COSTO DE LA VIDA, POR BARRIO**

VARIABLES relacionadas con el empleo, los ingresos y el costo de vida	La Carpio	Barrios del Sur	Pavas
% de hogares que declaró que algún miembro de la familia (no-jefe de hogar) busca trabajo	32,0	38,0	37,0
% de hogares que declaró que algún niño de la familia trabaja	9,0	10,0	8,0
Opinión sobre los ingresos económicos	100,0	100,0	100,0
Suficientes	27,0	33,0	27,0
Bajos o muy bajos	73,0	67,0	73,0
El costo de la vida ha crecido mucho	100,0	100,0	100,0
Sí	84,0	86,0	87,0
No	16,0	14,0	13,0

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

La proporción de niños y jóvenes en los hogares tiene una significación alta en la situación de la economía de los hogares populares. En la población encuestada 7 de cada 10 hijos son menores de 15 años, lo cual implica que, en su gran mayoría, constituyen una carga económica para los jefes de hogar, el 33% son menores de 7 años.

Por otro lado, un importante segmento de todos los jefes de hogar carece de seguro social, lo cual refleja una forma de exclusión del mercado laboral, que está correlacionada con la de pobreza de ingreso. El porcentaje de los jefes de hogar que no tienen seguro social es menor en los no pobres (23%) que en los pobres (25% y 31%). El aspecto más importante es que los no pobres son asegurados en 66%, con 14% más que los jefes en situación de pobreza moderada y 24% superior a los jefes de hogar en extrema pobreza; por otro lado, se nota una política de seguro subsidiado por el Estado a los pobres (bajo la categoría de "asegurado por el

Estado", aunque su peso relativo es bajo (10% en los jefes de pobreza moderada y 19% en los jefes en pobreza extrema), esta política contribuye a atenuar la exclusión que el mercado de trabajo genera en los trabajadores pobres. También es importante observar que 1 de cada diez jefes de hogar en situación de pobreza extrema disponen de un seguro voluntario.

Cuadro 17

**DISTRIBUCIÓN DE TODOS LOS JEFES DE HOGAR  
SEGÚN LA CONDICIÓN DE POBREZA Y TIPO  
DE SEGURO SOCIAL**

Situación de pobreza	Total	Sin seg. social	Asegurados directos o indirectos	Aseg. por el Estado	Seguro voluntario	Pensionado
Total	100	30	47	7	4	6
No pobres	100	23	66	6	3	3
Pobreza moderada	100	31	52	10	6	1
Pobreza extrema	100	25	42	19	11	3

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

*Los grupos más afectados por la pobreza de ingreso*

La pobreza de ingreso afecta al 58% de los jefes de hogar, entre pobreza moderada y pobreza extrema. Pero en forma global esta pobreza afecta proporcionalmente más a los hijos (y principalmente a los jóvenes y los niños) que a los jefes de hogar y los cónyuges. Esto se constata al observar que hay una mayor proporción de hijos en los hogares en pobreza moderada y extrema, lo cual se debe a las características de parentesco y tamaño de los hogares. Mientras el porcentaje de hijos en los hogares no pobres es de 44%, en los pobres es de 53% y en los de extrema pobreza de 60%, lo cual es un factor

que podría alertar sobre la probabilidad de reproducción generacional de la pobreza. Igualmente se constata que los hogares en situación de pobreza tienen una proporción mayor de niños menores de 7 años que los no pobres, alrededor de 1 de cada 5 personas en los hogares pobres es un niño menor de 7 años.

Cuadro 18

**PORCENTAJE DE HIJOS EN LOS HOGARES, EN SITUACIÓN DE POBREZA DE INGRESO**

Relación de parentesco	No pobres	Pobreza moderada	Pobreza extrema
Total	100	100	100
Jefes de hogar	25	21	19
Cónyuges	20	18	14
Hijos	44	53	60
Otros parientes y no parientes	10	8	7
Porcentaje de niños menores de 7 años	13	23	21

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

Hay diferencias significativas, en el promedio de hijos menores de 7 años, lo que a la vez puede considerarse como un índice de mayor vulnerabilidad en los hogares pobres y en extrema pobreza. Hay evidentemente mayor vulnerabilidad de estos menores en el barrio precario de La Caja, pero en cada barrio se presenta el problema de la vulnerabilidad. Los datos de la encuesta muestran las diferencias claras entre estratos. En efecto, en los hogares no pobres, el 58% no tiene menores de 7 años, mientras que en los pobres y en pobreza extrema el 28% y el 33% respectivamente no tienen menores de 7 años. Dicho de otra manera, solamente alrededor de dos de cada cinco tienen menores de 7 años en los hogares no pobres; mientras que en los pobres y en pobreza extrema alrededor de uno de cada tres tiene menores. Esto nos da un índice de 0.536 en los no pobres; 1.102 en

los pobres (una diferencia de 0.566), y 1.138 en los hogares de pobreza extrema. Esto significa que, aproximadamente, por cada dos menores en los sectores pobres y en pobreza extrema hay un menor en los hogares no pobres.

Cuadro 19

**DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES  
POR NÚMERO DE MENORES DE 7 AÑOS,  
POR ESTRATO SOCIOECONÓMICO  
1997- Porcentajes-**

Hogares	No pobres	Pobres	Pobreza extrema
Total	100,0	100,0	100,0
Sin ningún menor	58,0	28,0	33,3
1 menor	31,9	43,2	32,2
2 menores	9,4	21,2	23,0
3 menores	0,0	5,9	10,3
4 menores	0,7	1,7	1,1
Promedio de menores por hogar	0,536	1,102	1,138

Fuente: Encuesta de Hogares en sectores populares de San José. FLACSO 1997.

Por otra parte, hay una vulnerabilidad aún mayor en los menores que trabajan, una proporción significativa de hogares grandes tienen menores que trabajan en los tres barrios.

Un aspecto importante es el análisis de la distribución de los niños menores de 7 años en los diferentes tipos de hogar. En este caso, los niños se concentran en los hogares nucleares y dentro de estos el mayor riesgo de pobreza lo tienen en los hogares grandes, de 5 y más personas. (Cuadro 20).

Pero en lo que corresponde a la condición de género las mujeres son las más afectadas por la pobreza extrema; en este estrato representan el 54%) y los hombres el 46%; en tanto que en la pobreza moderada representan el 48% y los hombres 52%. Esta cuestión tiene que ver con varios factores culturales y de la estructura económica de la sociedad y las familias, pero uno de gran importancia es el de

Cuadro 20

**PROMEDIO DE HIJOS MENORES DE 7 AÑOS;  
Y SU DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL  
EN HOGARES NUCLEARES,  
POR TAMAÑO DEL HOGAR**

Hogar nuclear (papá, mamá e hijos) por tamaño	Hogares	Niños menores de 7 años	Promedio	% de menores en hogares	Riesgo de pobreza
Total	174	271	1,56	100,0	
Hogares menores de cinco personas	51	75	1,47	27,7	Bajo
Hogares de 5 y más personas	123	196	1,59	72,3	Alto

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

las desigualdades en el acceso a la educación por la situación de género. Entre hombres y mujeres jefes de hogar prácticamente no existen diferencias entre no pobres y pobres (pobreza de ingreso), en cambio en el estrato de pobreza moderada la diferencia es de 3,5 años de educación y en la pobreza extrema de 1,8 años. En cambio entre la población de "no jefes de hogar" (cónyuges e hijos, principalmente) las diferencias de escolaridad entre hombres y mujeres tienden a ser significativamente menores. Se trata de población joven lo cual implica que hay cambios positivos en las nuevas generaciones con respecto a la generación adulta. Por otra parte, analizando siempre a los "jefes de hogar" la diferencia en grados de escolaridad entre las mujeres es más que el doble que entre los hombres, por estrato de pobreza. (Cuadro 21).

Al analizar los tipos de familia, se observan claramente las diferencias en la situación de pobreza por la condición de género. Los tipos de familia más significativos en este aspecto son los siguientes: a) "mamá sola e hijos", en este tipo de familia el 100% de jefes de hogar son mujeres y de ellas el 77% están en pobreza de ingreso; b)

Cuadro 21

**DIFERENCIAS DE AÑOS DE ESCOLARIDAD  
ENTRE HOMBRES Y MUJERES, SEGÚN LA CONDICIÓN DE  
"JEFE DE HOGAR" Y "NO JEFE DE HOGAR",  
POR ESTRATO DE POBREZA**

Estratos de pobreza	Jefes de hogar hombres	Jefes de hogar Mujeres	Diferencia hombres/ Mujeres	No jefes de hogar Diferencias hombres/ mujeres
No pobres	8,8	8,5	0,3	0,3
Pobreza moderada	8,8	5,3	3,2	1,5
Pobreza extrema	7,5	5,7	1,8	(-) 1,5
<b>DIFERENCIAS ENTRE ESTRATOS</b>				
No pobres/pobreza moderada	0,0	3,2	--	--
No pobres/pobreza extrema	1,3	2,8	--	--

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

en el tipo "mamá sola y otros parientes", también el 100% de jefes de hogar son mujeres y el 71% son pobres; c) en el tipo "mamá, papá y otros parientes", el 30% de jefes de hogar son mujeres y el 55% son pobres; d) en el tipo "personas solas", el 50% son mujeres y de ellas el 33% son pobres; e) en el tipo más generalizado de "mamá, papá e hijos", el 10% de los jefes de hogar son mujeres y de estas el 63% son pobres. De esa cuenta es necesario tener presente las diferencias por tipo de familia en la condición de pobreza de las mujeres jefes de hogar, observando que el 27% de todos los jefes de hogar en la población encuestada son mujeres. (Cuadro 22).

Cuadro 22

**GÉNERO Y POBREZA. PORCENTAJE DE HOGARES  
CON JEFATURA FEMENINA Y PORCENTAJE  
DE ESTOS HOGARES EN POBREZA Y ESTADO CIVIL  
PREDOMINANTE, POR TIPO DE HOGAR**

Tipo de hogar	% de hogares jefeados por mujer sobre cada tipo de hogar	% de hogares jefeados por mujer, en pobreza	Estado civil pre- dominante en estos hogares
1. Hogar nuclear (papá, mamá e hijos)	10	63	95 % (unido/casado)
2. Mamá sola e hijos	100	77	72 % (Solt., viuda y otro)
3. Mamá sola y otros parientes	100	71	86 % (soltera, viuda o div.)
4. Papá solo e hijos	(NSA)*	(NSA)	(NSA)
5. Personas solas	50	33	n.d.
6. Sólo papá y mamá	17	37	
7. Mamá, papá y otros parientes (no hijos)	30	55	n.d.
8. Papá solo y otros parientes.	(NSA)	(NSA)	(NSA)
Total hogares	27 % del total		

\* No se aplica

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

*Proceso de empobrecimiento y  
riesgos de pobreza*

Una cuestión importante es sobre cómo la gente ha percibido que el empobrecimiento la ha afectado durante los últimos años. Este es un indicador cualitativo de gran relevancia, pues usualmente los estudios no lo han considerado.

"Somos de clase media porque la mediopasamos", es la expresión popular de uno de los entrevistados que muestra que decir que se es de clase media no significa que necesariamente se sientan mejor que los pobres. Las respuestas obtenidas, que aparecen en el cuadro 23, nos permiten arribar a las conclusiones que se exponen a continuación.

*Percepciones sobre el empobrecimiento en los últimos años.* Es muy significativo observar que la población encuestada se siente igual o más pobre que hace cinco años, con diferencias significativas entre barrios y estratos de pobreza.

Cuadro 23

**PERCEPCIONES DE LA POBLACIÓN ENCUESTADA  
SOBRE EL AUMENTO DE LA POBREZA EN  
LOS AÑOS NOVENTA  
-1997-**

Nombre del barrio	Total	Clase media	Pobre	Muy pobre
<b>Cómo se perciben ahora (1997)</b>				
Rincón Grande de Pavas	100	30	55	15
Barrios del Sur	100	31	57	12
La Caja	100	18	64	18
<b>CÓMO SE PERCIBEN EN RELACIÓN CON HACE CINCO AÑOS (1992)</b>				
Pavas	100	36	50	14
Barrios del sur	100	39	49	12
La Caja	100	31	50	20
<b>DIFERENCIA RELATIVA (1997/92)</b>				
Pavas	--	-6	-5	1
Barrios del Sur	--	-9	-8	0
La Caja	--	-13	-14	-2

Fuente: Encuesta de Hogares en sectores populares de San José. FLACSO 1997.

- Los no pobres, que se perciben así mismos como de la "clase media", son quienes más sienten que se ha empeorado su situación social y económica en los últimos cinco años. Este empeoramiento en ese estrato muestra índices negativos que van de -6% en Pavas, -9 en los Barrios del Sur y de -13 en la Caja. Es evidente que el menor empeoramiento lo manifiestan en Pavas y el mayor en la Caja (el doble de los primeros). Pero en los tres barrios se percibe un deterioro en los últimos años.
- La población que muestra un empeoramiento ha descendido en la estratificación social hacia los pobres. Obsérvese que el aumento en los porcentajes de los pobres prácticamente coincide con el decremento en los no pobres (o clase media). Por ejemplo, la diferencia de 6 puntos (36 menos 30) en la clase media en Pavas se transfirió 5 puntos en el sector de "pobres" de ese barrio (55 menos 50); asimismo, la diferencia de 8 puntos en los Barrios del Sur (39 menos 31) se transfirió en el incremento de 8 puntos en los "pobres" (57 menos 49); y finalmente el descenso de 14 puntos en la Caja (31 menos 18) se transformó en el incremento de 14 puntos en el sector de pobres (64 menos 50). Como se ve, no es hacia la extrema pobreza hacia la cual se ha movido la escala social en la etapa de empeoramiento de las condiciones de vida de la población, sino hacia el estrato de los pobres.
- La población que se considera en extrema pobreza prácticamente se mantuvo estable en el período considerado. Inclusive disminuyó en 2% en la Caja (20 menos 18); únicamente aumentó en un punto en Pavas.
- Aun cuando los datos de la encuesta sobre la línea de pobreza dan una magnitud mayor de la pobreza extrema, la población encuestada no coincide en un alto porcentaje con sentirse "muy pobre". Sí, en su gran mayoría dicen sentirse pobres (entre el 55% y el 64%), pero solamente uno o menos de cada cinco dicen sentirse muy pobres (veremos más adelante si existen diferencias por nacionalidad en este aspecto). También, según su percepción en el año 1995 ("hace cinco años), la mitad de la población de los tres barrios ya se consideraba pobre.

Esta percepción de la población, pobre y muy pobre, podría ser correcta y estaría apoyada en al menos dos factores: i) Que los datos sobre el ingreso aportados por los informantes sean inferiores a los reales, por lo menos en un sector de los pobres y muy pobres; ii) que si bien viven en una situación de pobreza de ingreso, esta se compensa con una menor pobreza en la satisfacción de las necesidades básicas.

- En cambio, en la población no pobre o de "clase media" observamos que ellos se sienten peor de como los resultados estadísticos los ubican.

La percepción del aumento de la pobreza tiene que ver, desde los hogares, con el aumento del costo de la vida; con el sacrificio que la población ha tenido que hacer recortando gastos en necesidades básicas, con mayor incorporación de miembros al trabajo o mayor deseo de incorporarse al mercado laboral sin encontrar empleo (jóvenes, mujeres), e incluso incorporando a los niños a la actividad laboral. La población ha aplicado diversidad de mecanismos para sobrevivir en medio del deterioro económico y social de los últimos años.

*El riesgo de la pobreza, por tamaño del hogar.* En el trabajo de encuesta, hemos comprobado, mediante la prueba de Chi cuadrado, dos hipótesis básicas en los tres barrios estudiados: a) a menor tamaño de la familia, menor probabilidad de ser pobre; 2) mayor tamaño de la familia, mayor probabilidad de ser pobre, sobre todo, vivir en pobreza extrema. La comprobación de la primera hipótesis se observa en el cuadro 24. En este observamos que el 50% y más de los hogares, cuyo tamaño es de un máximo de cinco cuatro personas, es no pobre, b) la comprobación de la segunda hipótesis aparece en el cuadro 25. Todas las familias grandes (de 5 personas y más) tienen porcentajes de extrema pobreza mucho más altos que el resto de familias. En los Barrios del Sur, además de comprobarse esta hipótesis también observamos que el porcentaje de extrema pobreza es más alto que el promedio hogares con una o dos personas. Es el único barrio en el que hogares de una sola persona, están en situación de extrema pobreza.

Cuadro 24

**PORCENTAJE DE HOGARES NO POBRES SOBRE EL TOTAL  
DE CADA TAMAÑO DE HOGAR, POR BARRIO  
PRUEBA DE CHI CUADRADO**

Categoría (tamaño)	La Carpio	Pavas	Barrios del Sur
1 persona	---	100	67
2 personas	79	44	63
3 personas	44	56	76
4 personas	31	46	33
Total hogares no pobres, sobre el total de las cuatro categorías	49%	50%	55%

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

Cuadro 25

**PORCENTAJE DE HOGARES EN EXTREMA POBREZA,  
EN CADA BARRIO, SEGÚN TAMAÑO DEL HOGAR**

Número de personas	La Carpio	Pavas	Barrios del Sur
1 persona	---	---	33
2 personas	20	17	25
3 personas	11	19	12
4 personas	13	3	15
<b>HOGARES GRANDES</b>			
5 personas	24	33	10
6 personas	50	20	41
7 personas	43	50	46
8 personas	50	60	50
9 personas	50	33	---
10 personas, o más	---	50	100
Total hogares, en extrema pobreza	22%	23%	25%

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

En este cuadro se ve claramente que mientras va aumentando el tamaño del hogar el porcentaje de tales hogares en extrema pobreza es mayor, llegando incluso hasta un 50% de hogares. Dicho con un ejemplo sencillo: en hogares de 8 ó 9 personas es probable que la mitad de esos hogares esté en pobreza extrema. (1 de cada 2). Hay algunas diferencias no significativas entre asentamientos al respecto.

*Riesgo de pobreza por tipo de hogar, según la composición de sus miembros y los roles familiares.* Hemos construido una tipología específica que nos da el cuadro 26, mediante el cual podemos hacer un análisis que combina el indicador de extrema pobreza por ingreso con otros indicadores.

- Los hogares que más predominan son los hogares nucleares, compuestos por "papá, mamá e hijos" (pueden estar incluidos también otros parientes); estos forman el tipo 1: el 67% de los hogares. De acuerdo con el análisis del apartado precedente, alrededor de la mitad de estos hogares (por su tamaño) presenta riesgos de pobreza. El riesgo es más alto cuanto más grande sea este tipo de hogares y en aquellos jefeados por mujer (un 10% de estos hogares es jefeados por mujer).
- El segundo tipo es el hogar compuesto por "mamá, sola, e hijos" (representa 15,7% de todos los hogares); un 33% de estos hogares está en pobreza extrema de ingreso (superior al promedio de 25%, que arrojó la encuesta), el promedio de edad de las jefes es de 42 (edad muy difícil para el acceso al mercado de trabajo). El riesgo de pobreza es alto en la mayoría de este tipo de hogares. Además hay que destacar que acá se unen o conjugan varios tipos de riesgo al mismo tiempo: de género, de infancia y de juventud (los niños y jóvenes que pertenecen a estos hogares son los que corren los más altos riesgos de reproducir generacionalmente la pobreza), y de necesidades básicas insatisfechas. Esto, aunque es una cuestión que parece obvia, no ha merecido la consideración especial que se requiere dentro de las políticas para la erradicación de la pobreza.
- El tercer tipo es el de "mamá sola, con otros parientes", el cual representa el 1,9% de los hogares. Una de las características

sobresalientes de este tipo de hogar es que las mamás pertenecen a la tercera edad. Puede ser la mamá/abuela que hace las veces de mamá, pues el promedio de edad es de 63 años y su grado de escolaridad es casi la tercera parte del promedio del primer tipo, el segundo más bajo, de todos los tipos de hogar. Un 29% de estos hogares está en pobreza extrema. En consecuencia, el riesgo de pobreza es también alto, en la mayoría de estos tipos de hogar. En este tipo de hogar, aunque predominan los hogares costarricenses, también hay hogares nicaragüenses (alrededor de un 30% de todos los hogares de este tipo). Por lo que se presenta una superposición de riesgo por tipo de hogar e inmigrante nicaragüense.

- El cuarto tipo de hogar es el compuesto por "papá, solo, e hijos" (el 2,8% del total de hogares). Este presenta un riesgo de pobreza bajo; aunque el 44% de estos hogares declaró que no tiene seguro social.
- El quinto tipo es el de "personas solas", que representa solamente el 1,7% de todos los hogares. Son personas de la tercera edad, viviendo solas, con un promedio de edad de 66 años y una escolaridad, la más baja, de 1,6 años. El 17% presenta situación de extrema pobreza. Aun cuando su importancia absoluta y relativa es pequeña, socialmente su significación es importante por tratarse de personas de avanzada edad, quienes muchas veces quedan en abandono total. El riesgo de pobreza podría catalogarse en una situación intermedia. Lo que ayuda en estos casos es que la gran mayoría de estas personas cuentan con su pensión por parte del Seguro de Invalidez Vejez y Muerte. El 100% de las personas entrevistadas declaró poseer una pensión.
- El sexto tipo de hogar es el compuesto por, solamente "papá y mamá". Este representa un porcentaje alto: el 7,4% de todos los tipos de hogar, y presenta un riesgo de pobreza bajo, pero, como la mitad de estos hogares es nicaragüense, el riesgo es alto entre estos (un 37% de estos hogares no tiene seguro social, y en su mayoría son nicaragüenses que vienen a trabajar en condiciones

irregulares). Se trata de inmigrantes que han dejado a sus hijos en Nicaragua.

- El séptimo tipo de hogares es el compuesto por papá, mamá y otros parientes (no hijos), que representa el 2,5% de todos los hogares. También en este caso son en su mayoría nicaragüenses, por lo que el riesgo de pobreza es alto para esta población (un 80% de estos hogares declaró carecer de seguro social).
- El último tipo de hogares es el de "Solo papá y otros parientes", que solamente representa el 0,6% de todos los hogares. Este es parecido a los dos anteriores, y predomina en Barrios del Sur.

Como puede observarse, los riesgos de pobreza tienen que ver con el ingreso y con otras variables cualitativas importantes, en los diferentes tipos de hogares. (Cuadro 26).

Las diferencias que en relación con los tipos de hogar existen por asentamiento, tomando en cuenta a la población, según su nacionalidad, se observan en el cuadro 27. En el cual podemos apreciar las diferencias cuantitativas y cualitativas siguientes:

- En La Carpio, del total de hogares del tipo 1, el 52% son nicaragüenses (o de otra nacionalidad); del tipo 2, el 45% son nicaragüenses y el 55% costarricenses; en el tipo 4, el 33% son nicaragüenses; en el tipo 6 el 44% y en el 7 el 33%. Es decir, que en cinco tipos de hogar la presencia de nicaragüenses es significativa, y en especial en los tipos 1, 2 y 6.
- En Pavas, en dos tipos de hogar es significativa la presencia de nicaragüenses: en el tipo 3 con el 50% (encabezados por mamá y otros parientes) y el tipo 7, con el 67% (papá y otros parientes). Esto es relevante porque en Pavas, a nivel global solamente el 8%. De todos los hogares son nicaragüenses. Sin embargo, en esos dos tipos el peso específico aumenta radicalmente.
- En los Barrios del Sur, en los cuales a nivel global los nicaragüenses representan el 15%, resulta que en dos tipos de hogar (6 y 7) el porcentaje es de 50% y en otro (sólo papá y otros parientes) es del 100%.

Cuadro 26

**TIPOLOGÍA DE HOGARES, SEGÚN LA RELACIÓN DE  
PARENTESCO Y LOS ROLES DE SUS MIEMBROS, ESTIMACIÓN  
DE RIESGOS DE POBREZA**

Tipo de hogar	Peso relativo	Tamaño del hogar	Promedio de edad del(a) jefe	Años de estudio	% en pobreza extrema <sup>50</sup>	Riesgo de pobreza
1. Nuclear (papá, mamá e hijos)	67,5	5,07	37 <sup>51</sup>	6,3	22	Es alto, hogares grandes <sup>52</sup>
2. Mamá sola e hijos	15,7	4,35	42	5,6	33	Alto, en la mayoría de estos hogares
3. Mamá sola y otros parientes	1,9	3,00	63	2,3	29	Alto, la mayoría de hogares
4. Papá solo e hijos	2,8	3,3	47	6,2	20	Bajo
5. Personas solas	1,7	1,17	66	1,6	17	Mediano
6. Sólo papá y mamá	7,4	2,00	46	4,9	18	Alto para inmigrantes nicaragüenses

Sigue...

50. Pobreza de ingreso.

51. El 10% de los hogares de "papá, mamá e hijos" es jefado por mujer.

52. 5 y más personas.

...viene

Tipo de hogar	Peso relativo	Tamaño del hogar	Promedio de edad del(a) jefe	Años de estudio	% en pobreza extrema	Riesgo de pobreza
7. Mamá, papá y otros parientes (no hijos)	2.5	3.56	37	6.4	22	Alto para inmigrantes nicaragüenses
8. Papá solo y otros parientes	2.5	4.00	30	3.5	17	Alto para inmigrantes nicaragüenses
Total hogares	370	----	----	----	----	---

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

Cuadro 27

**PORCENTAJE DE HOGARES DE INMIGRANTES  
(NICARAGÜENSES Y OTROS), POR TIPOLOGÍA DE HOGARES,  
SEGÚN LOS BARRIOS EN LOS QUE SE REALIZÓ LA ENCUESTA**

Tipo de hogar	La Carpio	Pavas	Barrios del Sur
1. Hogar nuclear (papá, mamá e hijos)	52	10	12
2. Mamá sola e hijos	45	5	6
3. Mamá sola y otros parientes	---	50	---
4. Papá solo e hijos	33	---	---
5. Personas solas	--	---	25
6. Papá y mamá	44	25	50
7. Mamá, papá y otros parientes (no hijos)	33	67	50
8. Papá solo y otros parientes	---	---	100
Total hogares	100	---	---

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

La distribución de la pobreza extrema al interior de cada barrio estudiado, y según los tipos de hogar identificados, nos permite obtener las conclusiones siguientes: a) Se reafirma que las familias tipo 2 (encabezadas por mamá e hijos) son más afectadas, independientemente del tipo de asentamiento y del tipo de nacionalidad. En La Carpio las familias en extrema pobreza representan el 36% (¡9 veces más que el promedio del AMSJ!); en Pavas, el 41% y en los Barrios del Sur el 44%. Asimismo, las familias tipo 3 presentan mayor extrema pobreza en Pavas y los Barrios del Sur, en los cuales llegan hasta ¡el 50%! En ambos casos, como vimos anteriormente, se trata de hogares encabezados por mujeres y de edades adultas; b) Las familias tipo 1 presentan una pobreza extrema similar al promedio global de los asentamientos (alrededor del 23%).

Cuadro 28

**DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES DE INMIGRANTES  
EN SITUACIÓN DE EXTREMA POBREZA,  
POR TIPOLOGÍA DE HOGARES, SEGÚN LOS BARRIOS  
EN LOS QUE SE REALIZÓ LA ENCUESTA**

Tipo de hogar	La Carpio	Pavas	Barrios del Sur
1. Papá, mamá e hijos	23%	24%	23%
2. Mamá sola e hijos	36	41	44
3. Mamá sola y otros parientes	00	25	50
4. Papá solo e hijos	33	---	---
5. Personas solas	33	25	---
6. Sólo papá y mamá	25	--	25
7. Mamá, papá y otros parientes (no hijos)	33	33	---
8. Solo papá y otros parientes	---	---	---

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

La condición del estado civil de los jefes de hogar, en los tipos definidos, influye en los niveles de riesgo de pobreza. En efecto, en los hogares nucleares predominan los unidos o casados (95%); apenas un 3,2% son solteros y solamente un 1,6% son viudos o divorciados. En cambio en los hogares tipo 2 predominan las jefas de hogar solteras (49%). Las divorciadas representan el 12,3% y las viudas el 5,3%. Únicamente el 28% declaró estar unida o casada. En el hogar tipo 3 predominan las viudas (43%) y las solteras (29%); las divorciadas (14%) y otro tipo (14%), lo cual, como se dijo anteriormente, tiene que ver con la edad de las personas. En los tipos 4 y 5 el 50% son solteros, y el resto viudos o divorciados. Finalmente, en los tipos 6 y 7 predominan los unidos casados. (Cuadro 29)

Cuadro 29

**ESTADO CIVIL DE LOS JEFES DE HOGAR, POR TIPOLOGÍA DE HOGARES, SEGÚN LA RELACIÓN DE PARENTESCO Y LOS ROLES DE SUS MIEMBROS**

Tipo de hogar	Total	Soltero (a)	Viudo u otro(a)	Divorciado(a)	Unido (a)	Casado (a)
1. Hogar nuclear (Papá, mamá e hijos)	100	3	1	1	38	57
2. Mamá sola e hijos	100	49	5	12	3	25
3. Mamá sola y otros parientes	100	29	57	14	00	00
4. Papá solo e hijos	100	50	30	20	00	00
5. Personas solas	100	50	33	17	00	00
6. Sólo papá y mamá	100	7	7	--	48	38
7. Mamá, papá y otros parientes (no hijos)	100	---	---	---	60	40

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

Riesgos de pobreza por grados de acceso al mercado laboral. Mediante la aplicación de la prueba Chi cuadrado, determinamos la alta asociación entre el acceso al mercado laboral y la pobreza de ingreso. Observamos diferencias claras por estratos de pobreza, y entre tipos de hogar.

- La estratificación de la pobreza en las familias tipo 1. Vemos lo siguiente: i) las familias no pobres tienen el mayor grado de acceso al mercado laboral; solamente el 30% de los hogares declaró una sola persona ocupada; el 40% declaró dos personas ocupadas, y el 30%, tres o más personas. Dicho de otra manera, el 70% de estas familias tiene 2 o más personas ocupadas; es decir, dos perceptores de ingreso, como mínimo; ii) en el 65% de las familias pobres hay solamente un perceptor de ingresos; iii) en el 70% de las familias en extrema pobreza solo hay un perceptor de ingresos.

- La estratificación de la pobreza en las familias tipo 2. El acceso al mercado laboral es mucho menor en este tipo de familia que en el tipo 1; por ejemplo, mientras el 30% de los no pobres del tipo 1 declararon un solo perceptor de ingresos, en el tipo 2 el porcentaje es de 54%. No existen diferencias significativas entre los no pobres y los pobres en la categoría 2; las diferencias sí son significativas entre los no pobres y los de extrema pobreza, grupo en el cual el 79% cuenta con un solo perceptor de ingresos.
- Cuadro 30. Los factores inmediatos que están asociados a los grados de inclusión o exclusión del mercado laboral son diversos: la edad de los jefes de hogar, el nivel de escolaridad, la experiencia laboral y la calificación lograda son cuestiones centrales. Los jóvenes, excluidos del sistema educativo constituyen un grupo vulnerable importante.

Cuadro 30

**TIPOLOGÍA DE HOGARES, SEGÚN LA RELACIÓN  
DE PARENTESCO Y LOS ROLES DE SUS MIEMBROS  
NÚMERO DE PERSONAS QUE TRABAJAN, POR SITUACIÓN DE  
POBREZA, EN LOS TIPOS I Y II**

Tipo de hogar	Total	1 persona	2 personas	3 personas	4, 5 ó 6 personas
<b>1. Nuclear (papá, mamá e hijos)</b>					
No pobres	100	30	40	18	12
Pobres	100	65	24	8	3
Extrema pobreza	100	70	15	13	2
<b>2. Mama e hijos</b>					
No pobres	100	54	30	8	8
Pobres	100	56	32	6	6
Extrema pobreza	100	79	11	5	5

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

Lo que mitiga el empobrecimiento en las familias no pobres es que varios de los miembros de las familias trabajan. Ello está asociado directamente a los niveles educativos según los tipos de familia. Por ejemplo, en las familias tipo 2 (encabezadas por mujeres, e hijos) el 78% de las jefas de hogar solamente tienen primaria incompleta o primaria completa, y el 18% alcanzó hasta noveno año; en las familias tipo 1 el 14% tiene 10 o más años de estudio, primaria incompleta el 25%, mientras en las familias tipo 2 es el 32%. La peor situación se presenta en el tipo 3 (mujeres solas con otros parientes -no hijos-) en las cuales el 14% no tiene ninguna escolaridad, el 57% solamente primaria incompleta; y solamente el 14% tiene primaria completa. Obsérvese que el porcentaje de analfabetismo es de 10% o más en cinco tipos de familias, mientras el promedio nacional es del 5% (Cuadro 31).

### *Pobreza, participación social y gobernabilidad*

Los pobres han sido excluidos por acción directa o por omisión de su participación en la formulación y despliegue de las políticas globales que en torno a la pobreza ha definido el Estado. Por otra parte, los pobres perciben con desesperanza su situación socioeconómica, así como las acciones del gobierno y de los partidos políticos.

La organización social y comunitaria está bastante extendida en los barrios estudiados. Constituye un gran potencial para la organización de una "gerencia urbana municipal"; que asuma su directa responsabilidad en la formulación y ejecución de políticas de erradicación de la pobreza.

La gobernabilidad es ante todo una cuestión más cualitativa, encaminada a la reestructuración del poder, a su democratización. El problema básico de las organizaciones sociales en los barrios estudiados es que estas se integran espontáneamente alrededor de algún dirigente, en su mayoría en torno a los problemas de dotación de vivienda y servicios básicos. En algunos casos, "la debilidad

Cuadro 31

**DISTRIBUCIÓN DE LOS TIPOS DE HOGAR POR NIVEL  
DE ESCOLARIDAD. 1997**

Tipo de hogar	Total	Ningún grado	Primaria incomp.	Primaria completa	Secundaria 7 a 9 grado	10 años y más	Ignorado
1. Hogar nuclear	100	4	25	37	19	14	1
2. Mamá e hijos	100	2	32	46	18	0	2
3. Mamá sola y otros parientes	100	14	57	14	---	---	14
4. Papá solo e hijos	100	11	33	11	---	22	11
5. Personas solas	100	33	50	---	---	---	17
6. Sólo papá y mamá	100	14	25	32	18	4	7
7. Mamá, papá y otros parientes (no hijos)	100	10	20	10	40	10	10

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

organizativa de estas estructuras, la propia inexperiencia organizativa de los pobladores, ha hecho que en algunos sectores se presenten denuncias por corrupción de tales diligencias".<sup>53</sup>

Una tarea central es la de redimir el papel del Estado y de los partidos políticos y de las organizaciones comunitarias, en el sentido de "despolitizar" las políticas sociales, sustrayendo las decisiones de política pública del clientelismo y de la cooptación y corrupción de los dirigentes locales, es una cuestión central. La experiencia de Rincón Grande de Pavas, así como los casos de las estrategias de supervivencia de mujeres ejemplifican la necesidad comunal de esta despolitización, a la vez que se demandan soluciones integrales con visión más estatal (de Estado democrático).

La cuestión que hemos considerado central de demostrar acá es que la gestión y gerencia urbana de la pobreza tiene desafíos simples y complejos. Lo primero está dado por la "vía de entrada" por medio de los tipos de hogar (los ocho tipos analizados), lo que exige tener identificadas a las familias en el territorio, con la indicación de sus características específicas, a saber: la diferenciación entre los distintos tipos de hogar y los riesgos de pobreza al interior de estos (género, grupos de edad, tamaño del hogares, etc.). Por otra parte, en relación con la inserción al mercado de trabajo, es fundamental la definición de las situaciones concretas de inclusión/exclusión por tipo de hogar y la situación interna (mujeres, jóvenes, etc.) y analizar cada caso en relación con los ingresos y con las líneas de pobreza. Todo ello con el objetivo de simplificar la gestión urbana, mediante políticas focalizadas en el territorio. De esa cuenta se podrían formular políticas innovadoras de carácter integral, las que podrían complementarse con otras políticas de alcance más amplio. Lo que se percibe actualmente son grandes vacíos en este campo, lo cual incide en costos muy altos de los programas vigentes.

---

53. Véase: Cordero, Allen, p. 6.

LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL  
ANTE LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA  
POBREZA URBANA

En Costa Rica, a diferencia de la mayoría de países europeos en los cuales existe una gestión estatal descentralizada con la participación de gobiernos de ciudades y de municipios, lo que se ha configurado es una gerencia estatal urbana, sin gobierno urbano y sin gobierno municipal, para la formulación de políticas y ejecución de programas de combate a la pobreza. La falta de un gobierno de la ciudad, y de una gerencia urbana y municipal sobre esta materia parece ser consecuencia directa de la falta de una descentralización política, territorial y financiera. Pero esto obedece a factores estructurales de larga data y a la formación de un Estado del Bienestar único en su género en América Latina, entre otras cosas por haber eliminado el ejército por disposición constitucional en 1949. Más que preocuparnos porque la gerencia estatal sobre las cuestiones sociales no es políticamente descentralizada, lo importante es analizar de qué forma y sobre qué objetivos se diseñó y organizó el Estado, y por medio de qué políticas, para comprender el alto grado de eficacia logrado en la superación de la pobreza. Y solo posteriormente intentar una reflexión acerca de posibles opciones para el cambio.

La crisis de las políticas de combate a la pobreza en este país no es por la obsolescencia del gobierno municipal, sino en parte por la ausencia de este y por la creciente debilidad de los instrumentos de las instituciones del Gobierno central. La ausencia de la descentralización podría resultar particularmente decisiva en el ámbito urbano, en el mediano plazo, si la pobreza continuara en aumento; pero de momento esta tendencia no está claramente definida, ya que las políticas macroeconómicas muestran signos de recuperación y nuevas posibilidades de acción institucional han aparecido en el contexto sociopolítico después de las elecciones del primero de febrero de 1998. La modalidad de la gerencia urbana parece seguir siendo funcional, pero insuficiente para enfrentar los nuevos desafíos.

## *Principales desafíos para una gestión pública alternativa*

La trayectoria de los barrios, la encuesta de hogares y el análisis de las políticas nos muestra una gestión estatal dispersa y costosa; eficiente en ciertos servicios y muy ineficiente en otros, muy poco eficaz en las soluciones integrales a la pobreza; desaprovecha el capital social y la capacidad organizativa de las propias poblaciones; no convoca, al nivel que le corresponde, a la institucionalidad municipal ni le provee de recursos para tales fines. Las decisiones sobre asignaciones de recursos siguen siendo totalmente centralizadas.

El potencial participativo y organizativo de las propias comunidades es alto, en torno a satisfacción de necesidades específicas; "solucionada" una necesidad, la participación disminuye y la organización tiende a desaparecer. Pero en el escenario ha aparecido una experiencia que puede ser decisiva para la gestión pública de la pobreza en los próximos años: en una situación en la que la institucionalidad del Estado juega su papel de convocador y articulador de esfuerzos sociales buscando amplia participación, democratizando el planteamiento de políticas comunitarias y la población, a la vez, manifiesta disposición a construir soluciones organizadas desde su propia vida comunitaria, se va estructurando una gestión pública innovadora y con grandes perspectivas de eficacia. Este es el caso de Rincón Grande de Pavas, en donde en esas condiciones y con la participación de algunas organizaciones no gubernamentales, ha surgido el plan estratégico 1998/2000.

Por otra parte, la política pública y la gestión pública de la pobreza muestra un enorme vacío y gran incapacidad ante una situación inédita: la formación del gran asentamiento precario de "La Caja" (también conocida como "La Carpio"), formado bajo el mismo método de las invasiones anteriores; es decir, en la coyuntura inmediata de las elecciones de 1994 para aprovechar la "coyuntura de las promesas". En este asentamiento el problema comienza porque ninguna institución asume la responsabilidad global de las condiciones de vida de la población. Cada institución va cumpliendo, en la medida

en que se presenta la población organizada con la prestación del servicio que le corresponde. La Municipalidad de San José se siente "ajena" a responsabilidades porque "las leyes" no le confieren competencias específicas en el campo social. La presencia de la mitad de nicaragüenses y de otras nacionalidades en el asentamiento introduce un elemento de mayor complejidad, por la condición de inmigrante, lo que hace mayormente vulnerable a esta población frente a los satisfactores sociales. El resultado de ello es un asentamiento precario que puede catalogarse globalmente en situación de pobreza extrema, tanto en lo que respecta a los ingresos, como en lo que concierne a la satisfacción de necesidades básicas, además, por las características de irregularidad e ilegalidad en la ocupación de los terrenos y la gran precariedad de las viviendas. En el caso de La Caja, por lo tanto se trata de una problemática más compleja en la cual las soluciones tienen que ser más estructurales y en donde la participación organizada de la población sería determinante, bajo reglas que promuevan a la vez el combate a la ilegalidad y a la corrupción, apoyándose en la dirigencia más solvente.

De acuerdo con lo analizado anteriormente, hemos construido la hipótesis sobre los desafíos de la gestión pública en los asentamientos típicos pobres de la Ciudad de San José (cuadro 32), en el que se destacan en primer lugar las fortalezas que los asentamientos tienen, luego sus debilidades y por último las oportunidades para la construcción social, colectiva, sistemática de una gestión y gerencia alternativa. El aspecto más relevante de la propuesta es la formación de un nuevo liderazgo tanto dentro del sector público, como en las ONG, el sector público municipal, pero, sobre todo, dentro de la propia sociedad civil que forma los asentamientos.

Cuadro 32

**DEBILIDADES, FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES PARA ESTRUCTURAR UNA  
GESTIÓN PÚBLICA ALTERNATIVA EN EL TERRITORIO, CON UN ENFOQUE DE INTEGRIDAD  
Y DE LARGO PLAZO PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA URBANA**

ASENTAMIENTO Y "ACTORES"	FORTALEZAS	DEBILIDADES	OPORTUNIDADES <sup>54</sup>
Rincón Grande de Pavas	<p>Plan estratégico local, concertado entre sector público y comunidades;</p> <p>Activa participación de las mujeres y los jóvenes;</p> <p>Larga experiencia de participación y organización local para resolver necesidades básicas;</p> <p>Multiplicidad de agentes institucionales, incluidos no gubernamentales;</p>	<p>Multiplicidad de agentes del Estado participando; NADIE tiene competencias territoriales específicas;</p> <p>Debilidad de la participación municipal;</p> <p>Ausencia de estrategias para la erradicación integral de la pobreza extrema;</p> <p>Deterioro social general y en particular de la juventud;</p> <p>Falta de sistematización de la experiencia de formación y conjunción del liderazgo, que permitió lograr el plan estratégico.</p>	<p>Simplificar la gestión pública, mediante una estructura descentralizada, <i>ad hoc</i>, con asignaciones específicas de recursos financieros, a ser ejecutados por instancias locales, con mecanismos de dirección democrática, colegiada;</p> <p>Precisar estrategias de erradicación de la pobreza, a largo plazo.</p> <p>Estructurar proyectos específicos para afrontar la pobreza de género y el deterioro social de la juventud (y contribuir a evitar la reproducción generacional de la pobreza)</p> <p>Compactar y fortalecer el liderazgo: del sector público, del sector social y de las ONG para llevar adelante la ejecución de programas innovadores de erradicación de la pobreza, dentro del plan estratégico.</p>

Sigue...

54. En los tres casos, incluir una política específica para los inmigrantes, con una amplia participación de estos.

...viene

ASENTAMIENTO Y "ACTORES"	FORTALEZAS	DEBILIDADES	OPORTUNIDADES
La Caja o La Carpio	La capacidad de participación y organización de los habitantes; principalmente mujeres. El capital cultural de los inmigrantes, en cuanto a participación social. Las experiencias de gestión específica para obtener servicios específicos.	Ausencia de un planteamiento gubernamental, estructurado con claridad y parámetros de eficacia. Ausencia de un marco específico de competencias territoriales de las instituciones gubernamentales; Exclusión social por nacionalidad; Irregularidad en la ocupación del territorio e ilegalidad; Deterioro social general y en particular de la juventud. Falta de un liderazgo: del sector público, del sector social y de las ONG para llevar adelante un plan innovador, <i>ad hoc</i> , de erradicación de la pobreza, en las condiciones específicas de este asentamiento.	Aprovechar la experiencia de planeación de Rincón Grande de Pavas; Estructurar un modelo descentralizado de gestión pública aportando elementos para redefinir las competencias territoriales de las instituciones; Ofrecer una alternativa específica de política social/territorial para los inmigrantes extranjeros; Estructurar proyectos específicos para afrontar la pobreza de género y el deterioro social de la juventud (y contribuir a evitar la reproducción generacional de la pobreza) Estructurar un programa de formación de liderazgo social, con enfoque de género y juvenil

Sigue...

...viene

ASENTAMIENTO Y "ACTORES"	FORTALEZAS	Debilidades	Oportunidades
Barrios del Sur	<p>Experiencias de gestión concreta de un programa para el combate de la pobreza, con participación de una ONG, con amplia experiencia en los sectores populares urbanos de esas áreas;</p> <p>Experiencias de gestión interinstitucional del sector público;</p> <p>Capacidades probadas de supervivencia de familias pobres, encabezadas por mujeres, sin contar con apoyo institucional, sino únicamente de la propia comunidad.</p> <p>Persistencia de mecanismos de solidaridad y redes de ayuda mutua.</p>	<p>Ausencia de programas de mayor alcance para afrontar la pobreza de género y de familias extendidas; así como para situaciones muy críticas (discapacidad, adultos ancianos, etc.);</p> <p>Ausencia de planes integrales de desarrollo local con un enfoque global sobre la problemática de la pobreza;</p> <p>Falta de un nuevo liderazgo: del sector público, del sector social y de las ONG para llevar adelante programas innovadores de erradicación de la pobreza.</p>	<p>Estructuración de una gestión pública descentralizada, basada en ONG, aprovechando la experiencia precedente;</p> <p>Adaptar la experiencia de planeación de Rincón Grande de Pavas; considerando las modalidades particulares que en los Barrios del Sur han tenido las instituciones públicas y las ONG;</p> <p>Estructurar proyectos específicos para afrontar la pobreza de género y el deterioro social de la juventud (y contribuir a evitar la reproducción generacional de la pobreza);</p> <p>Estructurar un programa de formación de liderazgo social, con enfoque de género y juvenil.</p>

Fuente: Propuesta elaborada, a partir de los estudios siguientes: 1) Plan Estratégico de Desarrollo Local de Rincón Grande de Pavas, 1998/2002; FLACSO, 1997.

Como puede apreciarse en esta propuesta, así como hay grandes debilidades estructurales y problemas pequeños, pero complejos, en los asentamientos estudiados, también existen grandes fortalezas y oportunidades que pueden aprovecharse inteligente y responsablemente en la nueva coyuntura sociopolítica que Costa Rica vive a finales de siglo.

En el contexto del análisis anterior, es necesario destacar una modalidad de política pública que si bien ha tenido una baja cobertura, podría ser impulsada con mayor amplitud en el futuro. Se trata de una política descentralizada del Estado que delega en una organización no gubernamental, vinculada fuertemente a los sectores populares, la ejecución de una política específica de combate a la pobreza, cuyos destinatarios son fundamentalmente mujeres solas con hijos. Esta modalidad, aunque ha tenido muchas limitaciones por el enfoque burocrático que el Estado le da, resultaría de gran relevancia para un reenfoque de la gestión pública.

Varias tareas aparecen como retos ante esta experiencia, tales como a) la definición de mecanismos de gerencia pública que permitan, en un marco de políticas concertadas con la población afectada, el gobierno municipal y otros actores, transferir recursos financieros directamente a organizaciones no gubernamentales para que estas ejecuten programas y proyectos de combate a la pobreza en el territorio, constituyéndose estructuras de dirección y contraloría social, con la participación de otros actores, organizaciones sociales y el gobierno municipal; b) la definición de marcos claros de actuación de las instituciones del Estado, consecuentes con la idea de la descentralización, a efecto de combatir el asistencialismo desde arriba y evitar los clientelismos, tan proclives al centralismo; c) la definición de indicadores de calidad de los programas y proyectos, tomando como base dos principios básicos: la solución a largo plazo de la situación de pobreza —en la medida en que esto es posible—; y la consideración prioritaria y precisa de las diferentes poblaciones implicadas mayormente en los riesgos de pobreza: principalmente los referidos a género, niñez, juventud, ancianos, e inmigrantes no nacionales. En el siguiente capítulo se presenta un análisis desde los hogares sobre los riesgos de pobreza y a la vez se hace una propuesta específica.

El caso de los inmigrantes extranjeros en situación de pobreza urbana, sobre todo nicaragüenses, introduce una situación concreta, y a la vez compleja, para la gestión pública de la pobreza urbana en los sentidos siguientes, a) la situación de irregularidad —y en muchos casos, de ilegalidad— de esta población los hace más vulnerables ante las condiciones del mercado de trabajo y a la vez para gozar de los satisfactores sociales básicos; b) El desafío fundamental es cómo modernizar los derechos de ciudadanía social para que los inmigrantes estén incluidos dentro de los mismos beneficios de los ciudadanos pobres costarricenses, y no se reproduzca la situación de exclusión social. El tema de suyo importante, considerando que a la altura de 1998 aproximadamente el 25% de todos los pobres urbanos de San José es población de inmigrantes extranjeros, principalmente nicaragüenses.

Tal como ha sido constatado en el estudio sobre las estrategias de supervivencia, la situación de los nicaragüenses es particularmente crítica, en relación con la pobreza en Costa Rica, aunque es mucho mejor en relación con la vecina República de Nicaragua, en donde la pobreza está "socializada". La presencia de gran cantidad de nicaragüenses en condiciones de ilegalidad migratoria, dificultan la posibilidad de concretar un proyecto de vivienda y adjudicar legalmente los terrenos a las familias que actualmente lo ocupan. Según el censo realizado en 1997, todas las familias nicaragüenses que poseen los terrenos tienen cédula de residencia. Sin embargo, no se toma en cuenta que con estas están viviendo otras familias nicaragüenses que no tienen documentos. Para muchas familias nicaragüenses, su preocupación principal no es obtener una vivienda, sino, poder mantenerse en el país, aun siendo ilegales, ya que las condiciones de pobreza que vivían en Nicaragua eran peores. En el caso de La Caja, por lo tanto se trata de una problemática más compleja en la cual las soluciones tienen que ser estructurales y en donde la participación organizada de la población sería determinante, bajo reglas que promuevan a la vez el combate a la ilegalidad y a la corrupción, apoyándose en la dirigencia más solvente.

*Principales propuestas para el cambio en la gestión y gerencia pública de la pobreza urbana*

Las principales propuestas derivadas del análisis de los datos de campo son las siguientes:

- Son varios niveles de análisis en los que se deben y se pueden estructurar políticas focalizadas para una gestión pública más eficaz en la cuestión de la pobreza urbana: el nivel territorial, el nivel de los hogares y las comunidades, y el nivel institucional, los cuales no tienen un orden rígido, e incluso deben ser complementarios, en una estrategia que simultáneamente los incorpore.
- La consideración del territorio como estrategia de focalización (del asentamiento de los pobres en el territorio), para lograr soluciones eficaces, es fundamental no solo por las condiciones del asentamiento de los pobres, sino, fundamentalmente, por dos razones de política pública fundamentales: a) la necesidad impostergable de una clara delimitación de las competencias específicamente territoriales de las instituciones involucradas (la dispersión institucional hace más caras las respuestas desde el ámbito del Estado), lo cual conlleva necesariamente, la modernización de los marcos normativos de actuación de las diferentes instituciones del Estado en el nivel territorial; b) la decisión de comenzar un proceso gradual de descentralización competencial y territorial hacia aquellos niveles del Estado y de la propia sociedad civil, más cercanas a la problemática que viven los pobres, tal el caso de las municipalidades, de las organizaciones comunitarias y de organizaciones no gubernamentales que tienen presencia, contacto y experiencia de trabajo probada con las propias poblaciones.
- La participación organizada de las propias poblaciones afectadas debe tener la más alta prioridad, en un contexto "despolitizado" de negociación y formulación de políticas y programas, en el

sentido de que la filiación partidaria no sea criterio de inclusión o exclusión, sino que se determine el criterio de los derechos ciudadanos, establecidos constitucionalmente, tanto para nacionales como para extranjeros. Quizás el caso que puede tomarse como modelo en este sentido es plan de desarrollo estratégico de "Rincón Grande de Pavas", el cual ha sido planteado con un criterio de amplitud política e inclusión social.

- Los aspectos mencionados implican, de parte de las instituciones del Gobierno Central (por medio de las instituciones funcionalmente descentralizadas, que más participan en estos procesos) una conducta consecuente y coherente con el real objetivo solidario de lograr soluciones eficaces, duraderas e integrales a la problemática de la pobreza urbana. Es decir, asumir más un papel más facilitador de procesos y articulador de consensos, delegando decisiones de política y de gestión de recursos, aprovechando y movilizándolo al máximo todos los recursos y voluntades colectivas, efectivas y potenciales. Todo ello en un marco descentralizado de gestión pública en donde las responsabilidades se trasladen a los niveles inmediatos a las demandas de las familias y personas más afectadas.
- El papel del gobierno municipal debe tener un cambio fundamental. De la pasividad debe encaminarse a una acción estratégica concertada, comprometida, racional, mediante un proceso de gradualidad que le permita, en el mediano plazo, reasumir sus competencias territoriales. Dada su debilidad institucional en la cuestión social, la precariedad de sus recursos, y la poca legitimidad que tiene en los ciudadanos, su participación en el corto plazo podría encaminarse a ser partícipe activo en la definición de políticas y programas descentralizados, en procura maximizar recursos y soluciones efectivas focalizadas en el territorio y en las estructuras familiares. Al mismo tiempo complementar su acción mediante la continuidad en otros programas que indirectamente contribuyen al alivio de la pobreza urbana, tal es el caso de la recuperación de parques o las estrategias de renovación urbana.

Al mismo tiempo, la Municipalidad puede desarrollar algunos instrumentos de gerencia para la toma de decisiones en la cuestión social, tales como los sistemas de información geográfica, metodología participativas con la comunidad o la formación de capacidades de autodiagnóstico en los niveles distritales y barriales, en concertación con organizaciones sociales y ONG. El aspecto más importante es la internalización de un espíritu de descentralización local en el nivel del municipio, no solo con la finalidad de apuntalar las estrategias focalizadas, sino desligarse de correr el riesgo de repetir el centralismo gubernamental en el nivel municipal.

Dada la tradición de centralismo democrático prevaleciente en Costa Rica –con su correspondiente antítesis en la precaria autonomía de los municipios–, la estrategia más viable parece ser la de la gradualidad para ir creando una nueva institucionalidad urbana que fortalezca las instancias municipales y al mismo tiempo permita avanzar en una concepción metropolitana y regional de los problemas del desarrollo social y urbano. Una estrategia así concebida tendría que ser sometida a un proceso de concertación amplia e implicaría, entre otras cosas: el rediseño de las competencias territoriales, políticas y funcionales entre los municipios, los organismos del Gobierno Central responsables de políticas vinculadas a la cuestión social; la puesta en marcha de una efectiva descentralización en el largo plazo sustentada en la construcción de verdaderos gobiernos municipales de la ciudad, dotados del instrumental institucional necesario y de la capacidad gerencial básica para enfrentar los nuevos problemas; y la descentralización local de las municipalidades para democratizar las decisiones de gobierno y aumentar la eficacia en la gestión local. Los planes de ordenamiento territorial, de uso del suelo, de infraestructura de servicios son hasta cierto punto urgentes, pero carecerían de viabilidad y eficacia si siguen la ruta tradicional del formalismo o de las visiones estrictamente técnicas. La dimensión sociopolítica de las decisiones sobre los problemas urbanos cobra una relevancia particular en el contexto costarricense, y ella se

ve fortalecida por las nuevas demandas de cambio social, económico y político que produjeron las recientes elecciones del 2 de febrero de 1998.

La estrategia de la gradualidad implica primeramente apoyar todas las posibilidades de fortalecimiento gerencial y administrativo de las municipalidades metropolitanas para construir estrategias eficaces de intervención y acción en la cuestión social, y de manera particular en lo que concierne a las políticas de erradicación de la pobreza. Como ya es conocido, el ejercicio eficaz del poder, de la toma de decisiones, supone ante todo disponer de información de calidad –oportuna, específica, desagregada territorialmente y de manera adecuada conceptualizada a partir de un marco teórico y de una metodología consistentes. No estamos todavía en condiciones de contar con sistemas de información con estas características. No obstante, por algo hay que comenzar para sentar las bases iniciales.

- El análisis a nivel de los hogares es fundamental, en las posibilidades de solucionar la problemática desde abajo, desde la propia gente. Lo que se propone es una vía de entrada elemental y a la vez de gran eficacia: la tipología de los hogares, tal como se ha utilizado en este trabajo. Dicha tipología permite determinar varias cosas de gran relevancia, en el siguiente orden: a) la diferenciación de las situaciones de pobreza entre diferentes tipos de hogares; b) las diferencias al interior de cada tipo de hogar; b) las diferencias específicas de género, como cuestión clave; d) las deferencias por estratos de edad y situaciones de riesgo: infancia, juventud, adultez, tercera edad. Una consideración especial consiste en la diferenciación entre hogares de migrantes extranjeros (nicaragüenses principalmente) y no migrantes. En todos estos niveles pueden combinarse los tres conceptos de pobreza: pobreza de ingreso, pobreza de necesidades básicas y pobreza humana. Queda pendiente el reto de construir indicadores que permitan esta interrelación, o bien mantener los indicadores por separado.

La primera tarea pareciera ser la sensibilización de todos los actores y la creación de un progresivo liderazgo social que, desde una perspectiva solidaria, se comprometa en lograr soluciones aproximativas y graduales a una situación de pobreza, mediante nuevos parámetros de eficiencia gubernamental.

### *Obstáculos que se presentan*

Una gerencia urbana alternativa para la erradicación eficaz de la pobreza debe basarse en un concepto integrado de las políticas de empleo, ingresos, asentamientos humanos, vivienda y servicios básicos, participación ciudadana, si se quieren lograr soluciones duraderas. Debe fundarse necesariamente en la creación de una nueva institucionalidad basada en la descentralización territorial y política y en el establecimiento de una contraloría social de la gestión pública, que impida toda apropiación indebida de recursos públicos, limitando al máximo el ámbito de acción autónoma de la burocracia y de los actores que fomentan el clientelismo, en desmedro de los fines supremos del bien común que le corresponden al Estado.

La nueva institucionalidad debe basarse necesariamente en nuevos valores: más democracia, más desarrollo, procesos más simples y más transparentes, soluciones integrales, duraderas y menos costosas. Supone el remozamiento del Gobierno para que sea al mismo tiempo más concertador y aglutinador en la definición y ejecución de las políticas públicas, mejor prestador de los servicios que le competen y más eficaz para descentralizar localmente tareas de las políticas sociales, hacia las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Manteniendo en todo caso la rectoría en los grandes temas del desarrollo nacional.

Sin embargo, hay cinco grandes obstáculos políticos impiden la viabilidad en el corto plazo de una gestión pública alternativa para la erradicación de la pobreza:

- la persistencia del modelo centralista de Estado, que deviene en una cultura histórica de ejercicio del poder (en parte consustancial del modelo de dominación), consolidada desde la formación de

la primera República en la segunda mitad del siglo XIX, y que en consecuencia, implica la indisposición a otorgar autonomía política, territorial y fiscal a los municipios; el centralismo está tan arraigado y ha sido tan eficiente que cualquiera propuesta que resulta ser novedosa en las ideas, es siempre centralista en los métodos (tal es por ejemplo la propuesta del PUSC en su plan de gobierno sobre el tema del triángulo de solidaridad y el concepto de lo municipal);

- la gran legitimidad que tienen el Gobierno Central y las instituciones descentralizadas (como parte del mismo modelo de dominación) induce una conducta social que no solamente acepta el modelo vigentes sino que además no percibe como necesario y lógico la descentralización de tales competencias (políticas, fiscales y territoriales) a los municipios;
- la gran autonomía y la creciente burocratización que ha logrado el sector público descentralizado -incluso separándose del control de los partidos políticos y de la ciudadanía- le permite al sector de la burocracia tener mejor capacidad de negociación y disponer de un más alto margen de poder de decisión frente a las políticas públicas. Ello es terreno fértil para inducir al clientelismo manipulado desde las esferas del Estado, a las "soluciones" tecnocráticas, a la negación —de hecho— de la participación ciudadana, a la exclusión de los cuasi-gobiernos municipales, y a la corrupción en el uso de los recursos públicos.<sup>55</sup>
- La falta de un movimiento social autónomo —políticamente, ideológicamente— con respecto al Estado y a los mismos partidos políticos es quizás el factor más importante para la demanda de descentralización y democratización del Estado, por la vía de los gobiernos municipales, pues, tanto el modelo de Estado, como el modelo de participación política, históricamente neutralizaron tal posibilidad, y a la larga convirtieron a las organizaciones y

---

55. En los años noventa se cumple lo que se había presentado en los años cuarenta: los riesgos de la eventual multiplicación de la burocracia pública, que se revertiría sobre el gasto público y motivaría el incremento de la corrupción" (Solís, p. 171).

movimientos sociales en meros apéndices del partido político y del Estado;

- finalmente, aunque es un factor de menor importancia, la debilidad de la gestión municipal es también un factor a tener en cuenta, ya que no solo no participa en políticas sociales ni en la prestación de servicios en esta esfera, sino que no tiene las mínimas condiciones para hacerlo, y en lo que hace tiene poca capacidad para una prestación eficaz y un desempeño eficiente en la elaboración de políticas. A ello nos hemos referido anteriormente, planteando la alternativa sobre un modelo de gradualidad.

En el corto plazo no es viable la descentralización hacia los municipios (política, territorial y fiscal), no obstante que sí existen una serie de nuevos fenómenos que quizás a largo plazo puedan desencadenar un proceso democratizador importante. Dentro de estos sobresalen los planteamientos por una participación local organizada para llevar adelante soluciones propias a los problemas sociales (San Pedro de Pavas), la democratización de las estructuras locales de participación política (en varios cantones de la región metropolitana, principalmente Escazú y Curridabat), las reivindicaciones por el respeto al ejercicio de las competencias municipales (principalmente en Goicoechea y Belén) e iniciativas propias de miembros de algunos gobiernos municipales.

## GESTIÓN URBANA Y SOCIOTERRITORIALIDAD EL CASO DE ROTTERDAM

Gerard Oude-Engberink,  
Con Alex Hekelaar

### INTRODUCCIÓN

El debate público sobre la pobreza en su forma actual en los Países Bajos es de fecha reciente. Hasta mediados de los años noventa se hablaba con una cierta vergüenza sobre la situación socioeconómica de las clases más bajas en el país con la palabra angustiosa de "pobreza". Términos suavizantes como "deprivación relativa" o "inseguridad de existencia" eran más tolerables y políticamente aceptadas. La pobreza se consideraba como una característica de esos países lejanos y subdesarrollados, que todavía no habían alcanzado el Estado de Bienestar completo. Aunque se hayan publicado desde el comienzo de los años ochenta informes científicos sobre la situación alarmante de las familias dependientes de la asistencia estatal,<sup>1</sup> los

---

1. Oude Engberink, G. (1984): *Minima zonder Marge. De balans van de minima in tien gemeenten (Indigentes sin Margen. Balance de los dependientes en diez municipalidades)*. Utrecht: DIVOSA. Véase también: Engbersen, G. and R. van der Veen (1987): *Moderne Armoede (Pobreza Moderna)*. Leiden: Stenfert Kroese.

gobiernos sucesivos en esta década rehusaron constantemente admitir esta realidad indeseada.<sup>2</sup>

En Europa, y especialmente en los países del norte, la crisis económica de los años treinta había producido dudas sobre el poder auto-regulativo del mercado: la mano invisible de Adam Smith aparentemente había conducido a un caos económico y social. Cada vez más subía la convicción de que el gobierno debía intervenir en la vida social y económica para hacer posible un crecimiento económico estable y durable. En este cuadro de pensamiento es de alta importancia la aparición del trabajo de J. M. Keynes "A general theory of employment, interest, and money" (1936),<sup>3</sup> un libro que en los Países Bajos condujo a discusiones fuertes en círculos académicos y políticos y afirmó y legitimó actitudes públicas ya existentes. La protección de los "débiles económicos y sociales" debería buscarse en políticas de estimulación del crecimiento económico y en el aumento de la productividad (políticas del empleo); pero al mismo tiempo deberían crearse provisiones que garantizaran un ingreso mínimo a las víctimas de la coyuntura (desempleados), y para las personas, que no estaban en capacidad de participar suficientemente en el mercado laboral (ancianos, minusválidos y viudas). El desarrollo de ideas sobre un Estado de Bienestar de hecho se aceleraba en los años treinta, pero no puede concretarse en este período de crisis y caos en leyes nuevas, aparte de unas "medidas de crisis" debido a la falta de fondos colectivos. El comienzo de la Segunda Guerra Mundial (mayo de 1940) pone temporalmente término a la discusión. No obstante, desde 1942 se retomaba el debate, tanto entre los líderes holandeses refugiados en Inglaterra como entre los prisioneros de campo, donde parte de los notables intelectuales

---

2. Holanda en efecto no se ha ocupado del fenómeno de la pobreza como tema de importancia interna, pero, al contrario, sí ha concentrado sus esfuerzos con el combate de la pobreza en el Tercer Mundo. Esta actitud y conducta de los dirigentes gubernamentales en Holanda tenía su explicación en parte porque este país había logrado erradicar prácticamente por completo la pobreza en las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial (1950/1980, aproximadamente). Para lo cual logró desarrollar políticas de bienestar y una gestión y gerencia públicas de una gran eficacia económica y social.

3. Keynes, J.M. (1936): A general theory of employment, interest and money. London: Macmillan.

fue concentrada como rehenes de la Alemania nazi. La influencia inglesa en el desarrollo del pensamiento holandés está basada en las publicaciones de Beveridge "Social Insurance and allied services" (1942) y "Full employment in a free society" (1944),<sup>4</sup> mientras que los políticos y líderes de opinión en los campos de concentración se ocupaban con la formación de un "orden democrático nuevo después de la guerra". En el trabajo de Beveridge, también base del Estado de Bienestar inglés, se encuentra el esbozo de un posible sistema de seguridad social basado en cinco objetivos: Seguridad de ingreso para las personas que no tienen empleo o que no son capaces de mantenerse en el mercado laboral, cuidado médico público, educación suficiente, vivienda decente y suficiente y, sobre todo, pleno empleo.<sup>5</sup>

Combinando la visión de Beveridge, basada en la idea de seguros populares generales, y las ideas alemanas originadas con Bismarck en el siglo pasado el sistema holandés obtuvo su forma estructural en dos informes de la Comisión Estatal-van Rhijn<sup>6</sup> en 1945 y 1948. Los Informes de esta Comisión condujeron a una extensión enorme del complejo de seguridad social después de la guerra.<sup>7</sup>

#### ASCENSO Y CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

El Estado de Bienestar holandés se consolida después de la Segunda Guerra Mundial y puede considerarse como un compromiso entre varios grupos e ideologías diferentes. Es una combinación del interés del confesionalismo religioso, del principio socialista

- 
4. Beveridge, W. (1942): *Social Insurance and allied services*. London: HMSO.  
Beveridge, W. (1944): *Full employment in a free society*. London: HMSO.
  5. Schuyt, C. J. (1991): *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*. (Buscando el corazón del Estado de Bienestar). Leiden: Stenfert Kroese.
  6. van Rhijn es el nombre del presidente de la Comisión, que fue instituida por el gobierno en exilio para diseñar el Estado de Bienestar moderno holandés.
  7. La historia del desarrollo del Estado de Bienestar moderno se presenta excelentemente en un estudio profundo de Roebroek, M. J. y M. Hertogh (1998): "De beschavende invloed des tijds". *Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland*. ("La influencia civilizadora del tiempo". Dos siglos de política social, estado de cuidado social, y seguridad social en los Países Bajos). Den Haag: VUGA.

solidario, y de la ideología liberal, pues el mecanismo del mercado se mantiene en el Estado de Bienestar en alto grado. El sociólogo holandés Zijderveld observa en este compromiso la tríada conceptual de la revolución francesa: libertad, igualdad y fraternidad.<sup>8</sup>

La política del gobierno se dirigió en los primeros años de la reconstrucción sobre todo a la economía. El crecimiento de las actividades económicas y la productividad se facilitaba por una política fuertemente restringida de salarios. El gobierno salía bien al mantener los salarios bajos, el consumo limitado y al mismo tiempo "el clima del trabajo" tranquilo: fue un tiempo de gran frugalidad a base de un consenso nacional casi mítico: "Nederland herrijst, Holanda resurge". El gobierno comenzó a proveer más cuidado a las personas no participantes al proceso laboral: se instituyó una ley provisional de la vejez, una ley provisional de sostén a hijos de pequeños empresarios, una ley renovada del desempleo, y finalmente la gran Ley de la Vejez, la primera ley importante del nuevo Estado de Bienestar en 1949.

Mientras la sociedad se enriquecía, el Gobierno desarrollaba el Estado de Bienestar moderno, con el consenso casi completo de las organizaciones de empleadores y los sindicatos. Después de la Ley de Vejez en 1949, garantizando a cada residente legal de Holanda de 65 años de edad y más una pensión estatal "decente", se estableció un sistema de seguros en caso de desempleo (coyuntural), para garantizar un ingreso a los desempleados y para facilitar el movimiento de trabajadores entre diferentes sectores de demanda laboral. El desempleo de este período fue "un desempleo de fricción", menos del 5% de la fuerza laboral. En el mismo tiempo (1955-1960) se instituían las leyes renovadas y extendidas de enfermedad, y de incapacidad (accidentes industriales e invalidez permanente), reemplazando las regulaciones antiguas de antes de la guerra. Los seguros se pagaban de fondos que se organizaban por una regla "tripartita" de empleadores, empleados y el Estado mismo. Los

---

8. Zijderveld, A. (1983): "Transformaties van de verzorgingsstaat". En: Idenburg, Ph. (1983): De nadagen van de verzorgingsstaat: kansen en perspectieven voor morgen. (El otoño del Estado de Bienestar: oportunidades y perspectivas para mañana). Amsterdam: Meulenhof.

fondos se llenaban por contribuciones de empleadores, empleados y el Estado.

Los porcentajes de las contribuciones de cada contribuyente se decidían anualmente por regulación del gobierno después de negociación con los otros dos partidos. Aparte de un sistema moderno de seguros relacionado con el empleo, se desarrollaban en otros sectores de la sociedad sistemas de subsidio, que facilitaban el acceso de los menos adinerados a las provisiones de educación y de salud pública: en 1960 la educación en todos sus grados y el cuidado médico se habían hecho casi completamente gratuitos para las personas con ingresos al nivel mínimo, en forma de subsidios directos (educación) o en forma de seguros populares (salud pública, seguros de gastos médicos). Las rentas de viviendas se mantenían tan bajas como fuera posible, los porcentajes del aumento anual eran regulados por las autoridades nacionales, aunque la falta de viviendas "decentes" y baratas continuaba siendo un problema agudo hasta el fin de los años setenta.

Para las personas que estaban en incapacidad de ganar sus propios ingresos como asalariadas o entrar en el mercado laboral por causas sociales (Ejemplo, Madres solas en familias monoparentales) se estableció en 1964 La ley de Asistencia Social General, que reemplazó la Ley de Pobres. La asistencia social hizo dependientes a los pobres clásicos de antes, independizándolos de la caridad organizada o de sostén primario familiar. Cada familia sin ingresos "fuera de su culpa" podía recurrir al gobierno para obtener un beneficio "decente" para vivir como ciudadano "normal". El nivel del beneficio se desarrollaba cada año hasta que en 1974 alcanzó igualdad con el nivel del sueldo mínimo legal. En la práctica se constituye este nivel cada año por decisión política, "tomando en cuenta el desarrollo promedio salarial en el mercado regular y las posibilidades del tesoro público". Los gastos de la asistencia social se pagan de los impuestos generales. Lo mismo aplica a otras leyes del mismo tipo de asistencia social: la Ley de Viudas y Huérfanos (actualmente reemplazada por una nueva ley), una Ley General de la Incapacidad para los Minusválidos y otras personas incapacitadas y sin recurso a las leyes específicas, para las personas que han sido incapacitadas durante sus actividades de empleo. Al lado de estas leyes generales, se desarrollaban gran

número de leyes y regulaciones especiales, dirigidas a grupos que se encontraban en situaciones específicas: refugiados, emigrantes de las colonias, ex-prisioneros de guerra, personas sin techo, personas en instituciones de cuidado, –todas las leyes de este tipo son subdivisiones de la asistencia social y generalmente obedecen a los mismos criterios.

Una ley nueva de importancia fue instituida en 1969, reemplazando leyes en la misma área: la Ley de Incapacidad de Trabajo para Empleados Incapacitados. Era una ley muy generosa, que garantizaba a los dependientes un ingreso bastante alto para el resto de su vida laboral. Esta ley se convirtió en una de las causas de los problemas estructurales de los años ochenta en el Estado de Bienestar holandés, como veremos posteriormente. Un desarrollo importante en la primera mitad de los años setenta era la introducción del subsidio a la renta para familias con ingresos bajos: esta ley facilitaba a las capas bajas de la sociedad la adquisición de viviendas baratas de buena calidad. Mientras tanto se ha desarrollado un gran esfuerzo en la producción de "viviendas sociales", que alcanzó su cima al final de los años setenta, fuertemente subsidiadas por el Gobierno Central con los impuestos generales. Al mismo tiempo se ejecutaban, especialmente en las grandes ciudades, proyectos de renovación de viviendas en los barrios populares bajo el control directo de los gobiernos municipales.<sup>9</sup>

Los años setenta significaron en los Países Bajos el período de la "desnivelación", el fin de las diferencias existentes entre las capas sociales por una "distribución equitativa de ingresos, conocimientos y poderes"; es decir, una mayor igualdad. Era el tiempo de la "democratización de la sociedad", de la bella época del Estado del Bienestar, liderada por un gobierno controlado por los socialdemócratas, basada en la prosperidad producida en los años sesenta y setenta y pagada por la productividad laboral creciente, con una fe "sacrosanta" en "el progreso de la civilización": "el nivel de civilización de un país está en relación con el tratamiento de sus ciudadanos pobres".<sup>10</sup> Pero al mismo tiempo en los años setenta

---

9. "La renovación urbana" se discute en un párrafo siguiente.

10. Un dicho famoso de la Ministra de Asuntos Sociales, y más tarde de Asuntos

ocurrieron fenómenos que comenzaron a minar la capacidad de la sociedad y del Estado y que se constituyeron en el antecedente inmediato de la posterior crisis de los años ochenta en Holanda y Rotterdam.

El Estado de Bienestar holandés alcanzó a su tope provisional en 1978, cuando el nivel de beneficios de la asistencia social se ancló legalmente al desarrollo del sueldo mínimo, y el Estado garantizó que los beneficiarios irían a aprovechar el crecimiento de la prosperidad tanto como los asalariados en el mercado regular. Esta ley ha sido ejecutada solamente una vez, en 1979. Después ha sido puesta fuera de funcionamiento cada año por leyes provisionales. Es por tanto el año 1979 el momento crítico, en que el proceso de desarrollo del Estado de Bienestar se acabó y la reducción comenzó como "reajuste del sistema a las circunstancias económicas vigentes".

A pesar de los problemas mencionados es muy importante establecer que el Estado de Bienestar, y particularmente las leyes de asistencia social, acabaron con la pobreza visible en Holanda, y, si había todavía pobreza en forma cubierta ("pobreza silenciosa"), no era crítica de ninguna manera. No se acabó la desigualdad económica, social y cultural, aunque las líneas de división se hicieron menos agudas que en los años cincuenta o antes de la guerra. El Estado de Bienestar transformó el país en una sociedad de bienestar; "una forma de sociedad, caracterizada por un sistema democrático de cuidado estatal, que se pone como garantizador -manteniendo un sistema de producción capitalista- del bienestar colectivo de sus ciudadanos".<sup>11</sup> No solamente sacó la pobreza del espacio público, y niveló hasta cierto punto las más agudas desigualdades sociales, sino fue también el instrumento de emancipación de grupos tradicionalmente "débiles" en la sociedad holandesa, especialmente de los jóvenes y las mujeres, en la medida que les ofrecía a ellas acceso a una vida libre de la dependencia, más o menos forzada, de los lazos sociales primarios,

---

Interiores en los años ochenta. Se oye en este dicho el imperativo moral, muy característico de la cultura holandesa de antes.

11. Thoenes. W. (1964): *De elite in de verzorgingsstaat* (Los notables en el Estado de Bienestar). Amsterdam. Van der Veen, R. (1987): op. cit.; p. 3.

en casos en que se presentaba la necesidad de quebrar estos lazos (matrimonios insostenibles, abuso intrafamiliar, etc.).

La segunda crisis petrolera en 1979 y la recesión mundial que siguió este acontecimiento afectó a las economías abiertas con extrema fuerza. La economía holandesa, caracterizada por su apertura casi absoluta y su dependencia profunda del comercio con el extranjero, fue golpeada fuertemente. En un espacio de menos de dos años algunos actores económicos desaparecieron casi completamente (las industrias de construcción naval y automóviles, de textiles: el sector manufacturero), causando también consecuencias graves para las empresas suministradoras. La industria petrolera y las empresas ligadas como las empresas químicas se vieron confrontadas con una reducción enorme de sus actividades y pérdidas serias, mientras que el transporte y el transbordo de materias primas y productos finales rápidamente bajaron. La consecuencia social fue primeramente una subida de la tasa de paro de 5% en 1978 hasta 15% en 1984 en el ámbito nacional. El desempleo alcanzaba sobre todo a los obreros industriales ("blue collar"), bien entrenados para el trabajo que hacían, pero con muy poca escolarización formal, sin diplomas, muchas veces de origen étnico, y un alto porcentaje de mujeres: la fuerza laboral de la industria manufacturera holandesa (o más bien europea) de mediados del siglo veinte. Desde el comienzo de los ochenta aún sus hijos, a veces igualmente con mala escolaridad, no podían encontrarse con su primer puesto laboral: estaban juntos las víctimas de la crisis industrial y más tarde de la recuperación económica misma.<sup>12</sup>

La subida del paro generaba una demanda extremadamente voluminosa por los seguros y beneficios del Estado de Bienestar existente: no solo en forma directa en términos de beneficios del desempleo y asistencia social, sino también en forma indirecta: la baja de los ingresos (a través de la transición de sueldos a beneficios) causaba una demanda creciente en el área de subsidios (para el uso de provisiones de salud pública, subsidios a la renta, etc.). Es por eso que se fijó entre los notables políticos y económicos la idea

---

12. Oude Engberink, G. (1993): *European Social Policy and the City*. Lisboa/Brussels: Ed. Eurocities.

angustiosa de que el sistema de seguridad social no podría mantenerse en la forma existente y correría el riesgo de estallar bajo su propio peso financiero, si no se reducían "los gastos colectivos" fundamentalmente. Aparte de esta línea de pensamiento, se desarrollaba otra idea sobre la necesidad de reducir los gastos del sistema de bienestar.

Para recuperarse de la crisis económica y enfrentar la situación dramática, las autoridades tomaron, en el comienzo de los años ochenta la decisión de reorganizar profundamente la base infraestructural de la producción, de modo que la economía holandesa fuera capaz de competir plenamente y con éxito en los mercados mundiales. Eso podría realizarse en los diseños ambiciosos a lo largo de una década por la transformación de la economía manufacturera a una economía de servicios de alta calidad a base de "high tech", automatización e innovación permanente. La transformación se produjo primeramente en la infraestructura territorial: las regiones y centros de actividades económicas, que se consideraban núcleos de la modernización, se han hecho más abiertos al transporte internacional (autopistas, aeropuertos, extensiones del puerto, puentes y túneles, construidos en espacios, antes áreas verdes o de viviendas). Empresas tradicionales de manufactura se reemplazaban por empresas "informatizadas" de servicios y de comercio. El gobierno nacional tanto como las municipalidades proporcionaban facilidades baratas y subvenciones generosas desde fondos públicos, a fin de inducir de este modo inversiones privadas en la "nueva economía". Los fondos públicos para la transformación se encontraban en el sector social: los fondos del Estado de Bienestar. Estos gastos tenían que reducirse; los fondos liberados se usaban para la "re-vitalización económica". A lo largo de los años ochenta, se decidió reducir el funcionamiento del Estado de Bienestar de tres maneras. En primer lugar, se limitaba el círculo legítimo de beneficiarios por medio de criterios más estrictos de acceso a los beneficios existentes; en segundo lugar, se cortaron los esquemas de seguros y asistencia existentes (algunas regulaciones desaparecieron completamente), y en tercer lugar, más eficaz desde el punto de vista de los intereses económicos, se recortó el nivel financiero absoluto de todos los beneficios con 5% en promedio (en 1984) y después se

congeló este nivel disminuido para un período indeterminado. Las consecuencias se dejaron sentir casi inmediatamente: gran número de familias dependientes de estos beneficios al nivel mínimo, tuvieron problemas financieros muy pronto, pues fueron incapaces de pagar la renta de vivienda o los gastos de la electricidad y gas. Eso fue predecible: se cortaron al mismo tiempo los beneficios y los subsidios a los gastos de la vivienda. Más tarde se podía observar un proceso de empobrecimiento en los demás sectores del consumo: comida, ropas, participación a la educación, en el uso de provisiones médicas, de las cuales se subieron las contribuciones propias.<sup>13</sup> Desde el punto de vista social se desarrolló un proceso de "aislamiento social" de los afectados: quienes se vieron en la necesidad de aislarse de las redes sociales primarias y hasta de sus barrios. En reacción a las limitaciones financieras y sociales, los desempleados y dependientes de beneficios comenzaron, mediante sus recursos propios y repertorio cultural, a desarrollar, poco a poco, actitudes, normas y comportamientos, que algunos autores caracterizaban como aspectos de una cultura heterogénea de la pobreza.<sup>14</sup>

El proceso de marginalización y exclusión social de los años ochenta se exacerbó fuertemente, cuando el reajuste económico, en los términos definidos por la nueva política estatal, tuvo gran éxito entre 1986 y 1990. En este período se generó un número grande de puestos nuevos, pero a base de una nueva fuerza de trabajo. El nuevo empleo era en efecto de un tipo "nuevo"; es decir, de alta calidad, requería conocimientos y habilidades complicadas, demandaba capacidades que eran imposibles de alcanzar por los desempleados de

13. Oude Engberink, G. (1983/1984): *Minima zonder Marge: de balans van de sociale minima in tien gemeenten.* (Indigentes sin margen. Balance de los dependientes en diez municipalidades). Rotterdam/Utrecht: DIVOSA. Oude Engberink, G. (1987): *Minima zonder marge. De balans drie jaar later.* (Indigentes sin margen. El balance tres años más tarde). Rotterdam/Utrecht: DIVOSA. Oude Engberink, G. y B. Post: *Grenzen van de armoede.* (Límites de la pobreza). Rotterdam/Utrecht: DIVOSA.
14. Engbersen, G. and R. van der Veen (1987): *Moderne Armoede.* (Pobreza moderna). Leiden: Stenfert Kroese. Vease también: Engbersen, G. (1990): *Publieke bijstandsgeheimen.* (Secretos a voces de la asistencia social). Leiden: Stenfert Kroese. van de Kroft, H., G. Engbersen y C. Schuijt (1979): *Een tijd zonder werk.* (Un tiempo sin trabajo). Leiden: Stenfert Kroese. Engbersen, G. (1994): *Culturen van werkloosheid.* (Culturas del desempleo). Leiden: Stenfert Kroese.

larga duración, obreros tradicionales, "de poder muscular", que no tienen la escolarización suficiente y las experiencias adecuadas: Ellos no serán nunca capaces de satisfacer los criterios altos de la economía nueva. Además, hay suficientes jóvenes, bien calificados y más baratos, preparados para llenar los puestos abiertos. En términos puramente económicos, los desempleados de la crisis económica y de la recuperación económica en el nuevo modelo de economía, son superfluos: no tienen nada que ofrecer al mercado moderno regular. En la legitimación política del reajuste económico se prometió a los afectados, que temporalmente tendrían que sufrir una reducción de sus beneficios para salvar el Estado de Bienestar, por lo menos para sus hijos, las generaciones futuras. En cambio, serían los primeros que aprovecharían si la economía hubiese mostrado recuperación. Los afectados obtendrían los nuevos puestos, por lo menos la reparación de sus beneficios. Pero esa sería una promesa imposible de cumplir. La Ley de Incapacidad de Trabajo para Empleados Incapacitados, que había sido promulgada en 1979, fue utilizada, sobre todo en la primera mitad de los años ochenta, como pretexto para excluir del mercado laboral a una gran cantidad de trabajadores (alrededor de un millón), aduciendo que no se ajustaban a los nuevos criterios de productividad laboral: Empleados que no podían utilizarse más en la producción a causa de su productividad baja o que constituían una carga financiera para las empresas, porque ellas tenían que reducir sus actividades, se echaban de la empresa recurriendo a este tipo de beneficio. El resultado fue que en los años ochenta los Países Bajos tenía la más alta tasa de productividad laboral por trabajador en Europa y el número más voluminoso de "incapacitados" (cerca de 1 millón). Casi todas las personas que no podían seguir el paso de la economía moderna o que no satisfacían los criterios de calidad exigida fueron despedidos de las empresas

#### GANADORES Y PERDEDORES EN LA REESTRUCTURACIÓN DE LA ECONOMÍA

La revitalización económica tuvo gran éxito. Hacia 1986 las actividades económicas crecían de nuevo, especialmente en el sector automatizado del transbordo portuario, en las industrias "high-tech"

químicas y petroleras, en el sector bancario nacional e internacional, en la construcción de oficinas, en servicios industriales, administrativos y comerciales ". Se comenzaron a construir viviendas lujosas al margen de los barrios viejos para servir a la clase media nueva de gerentes ("gerentificación"), mientras que la renovación de viviendas populares se desaceleraba. La "gerentificación" tenía su influencia cultural en el sentido de que se creaban provisiones nuevas de educación, de cultura y recreo, dirigidas a los nuevos consumidores con sueldos altos y regulares. Se generaba nuevo empleo en las categorías altas del mercado, que demandaba educación alta, conocimiento de informática, y una actitud profunda de adaptación a la empresa y su "cultura". Mientras que los sueldos en el mercado subían en poder adquisitivo en términos relativos y absolutos, los beneficios financieros del desempleo, de pensiones y de la asistencia social (los beneficios mínimos) quedaban congelados, creando de este modo un abismo que se ensanchaba cada año más, hasta 1992, el año de la última recesión en Holanda.

Contrariamente a lo que prometió el gobierno, la reducción del Estado de Bienestar continuó con tres tipos de intervención. 1) Algunas leyes y regulaciones de subvención cambiaron por lo que se limitaba de nuevo el círculo de personas con derechos, y se reducía el nivel del beneficio, o se cambiaba el régimen de contribuciones y premios y de la aplicación de la regulación (ej. Las Leyes de Viudas y Huérfanos y la Ley de Enfermedad). 2) Más importante era la tendencia creciente de privatizar partes del Estado de Bienestar (especialmente los seguros de empleados) con el motivo de procurar más eficiencia y menos gastos. 3) Al mismo tiempo se desarrollaba un nuevo objetivo político que era el aumento de la participación en el mercado laboral de los desempleados y las mujeres dependientes de la asistencia social, en la última categoría sobre todo mujeres con hijos a su cargo o sin estos: cada trabajador más es un beneficiario menos. El eslogan "nacional" político al fin de los años ochenta y el comienzo de los noventa fue "trabajo, trabajo, nada que no sea trabajo...". Esta actitud se expresaba en una serie de regulaciones para "redisciplinar" a los dependientes y en un combate acérrimo contra el fraude en los seguros y la asistencia social. Se creó un ambiente o un sentimiento público en el que casi cada dependiente

podría ser un estafador. Se ofrecían cursillos obligatorios a los desempleados para facilitar su entrada al mercado regular. Porque el mercado regular no generaba los puestos necesarios para absorber a los desempleados, el Gobierno decidía desarrollar proyectos de creación de puestos en el sector colectivo, al nivel del sueldo mínimo, utilizando los beneficios de antes como fondo para este fin. Los contratos de trabajo entre el gobierno y los desempleados eran fuertemente restrictivos, débiles y muy similares a lo que se llama "workfare"—estilo estadounidense: trabajo más o menos obligado a cambio de un sueldo-beneficio al nivel mínimo. En la primera mitad de los años noventa se estableció de este modo una dualización del mercado de trabajo. Esta dualización en un sector regular privado y colectivo y un sector colectivo "de segunda clase" tomaba formas diferentes a través de varias regulaciones. El sector dual, "el secundario", emplea al momento actual aproximadamente 10% de los desempleados. Consisten en mayoría de desempleados "mejores": personas con un poco más de probabilidad de emplearse que los otros que quedaban fuera de los proyectos. Existe poca movilidad del sector secundario al mercado regular, aunque era uno de los objetivos más importantes de las regulaciones. El 80% de los "activos en el sector dual" parece ser cautivos de su posición económica actual: el mercado regular no tiene necesidad de los desempleados/trabajadores del sector colectivo subvencionado. Son superfluos para el mercado moderno, lo cual afecta en mayor grado a los desempleados que no son capaces de satisfacer las demandas relativamente bajas de los proyectos. Para ellos es casi imposible encontrar un trabajo: son los desempleados permanentes. Forman el así llamado "núcleo duro" en el paro: desempleados de larga duración: hombres y mujeres con capacidades desgastadas ("obsoletas"), jóvenes sin ningún diploma, frecuentemente de origen étnico, mujeres sin experiencia profesional. Los proyectos diseñados a reducir el desempleo han causado una nueva división en las capas bajas de la sociedad: entre los desempleados utilizables ("empleables") y los desempleados permanentes, los últimos son víctimas de una verdadera revolución económica. Esta división es solamente una de las quiebras en la textura social que se observa en la sociedad holandesa. Otra división, que parcialmente recubre la mencionada, es el abismo creciente entre

las personas en edad "activa" en general y "las no-activas", un término colectivo para todas las categorías que no generan sus ingresos propios y son dependientes de seguros, la asistencia social y de las pensiones estatales al nivel mínimo. Aunque en los años 1986- 1994 se hayan tomado iniciativas para mantener el poder adquisitivo del beneficio mínimo más o menos intacto al nivel de 1985 o hacerlo subir un poco, las regulaciones eran marginales; la consecuencia era un abismo financiero creciente entre las capas activas, "dinámicas" de la sociedad y las categorías crecientemente excluidas. Se podía observar en este período un proceso de marginación de grupos específicos: de los desempleados de larga duración ya mencionados, de los ancianos con solo una pensión estatal, de familias monoparentales, especialmente de "las mamás solteras caribeñas", de los incapacitados de trabajo y los minusválidos; estas categorías frecuentemente estaban compuestas de personas de origen étnico y de sexo femenino.

#### LA POBREZA RE-DESCUBIERTA

Los fenómenos aquí analizados y la lucha social de las iglesias, llevaron a las autoridades del gobierno nacional a admitir la existencia de la pobreza en Holanda y a redefinir políticas para atenuarla, en el marco de políticas anteriores, que atentaban contra el Estado de Bienestar. Aparentemente algo ha salido mal en el reajuste de los años anteriores. De hecho el Gobierno admitió, en 1995, que la reorganización y la reducción del Estado de Bienestar "ha afectado demasiado a algunos grupos de dependientes"; esta situación debería repararse con intervenciones directas a los grupos en cuestión en problemas particulares. Mientras que esta política se desarrolla, las reducciones en el Estado de Bienestar continúan, excluyendo más familias de los beneficios y poniéndolas en circunstancias de marginación.<sup>15</sup> Un desarrollo relativamente reciente consiste en la

---

15. Engbersen, G., E. Snel y L. Vrooman (1997): *Jaarboek Armoede: de kwetsbaren. Anuario Pobreza: Los vulnerables*. Amsterdam: Kluwer.

introducción de una política de combate contra la pobreza. Es una iniciativa del Gobierno Central curiosa, porque la Ley de Asistencia Social ya en 1964 se constituía como el instrumento formal y estructural en el Estado de Bienestar holandés para combatir el fenómeno. Por otra parte, la actitud política se modificó en 1995, cuando más o menos inesperadamente el Ministro de Asuntos Sociales y Empleo hizo publicar un documento del gobierno nacional con el título "De andere kant van Nederland" ("La otra cara de Holanda").<sup>16</sup> El título es reminiscencia del libro famoso del autor estadounidense Michael Harrington ("The other América"<sup>17</sup>). Primeramente ese documento es una respuesta consciente a la lucha de más de diez años de las iglesias cristianas para el reconocimiento político y social de la pobreza nacional. Esta lucha por la defensa de la población, dependiente de seguros sociales, se desarrolló bajo la bandera del movimiento "De arme kant van Nederland" ("La parte pobre de Holanda"), y fue liderada por el Consejo de Iglesias (protestantes). Casi al mismo tiempo en que la pobreza interna se hizo admitir políticamente en Holanda, el Ministro de Cooperación Internacional llamó la atención sobre la "mundialización" del fenómeno. Declaró que el volumen y la intensidad de la pobreza en el tercer mundo eran más profundos, y que la estructura y los procesos y mecanismos a través de los cuales la pobreza se produce son más y más similares en todas partes del mundo, "al nivel global".<sup>18</sup>

En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, los ingresos personales aumentaron gracias al crecimiento económico, en tanto la desigualdad de los ingresos entre las diversas categorías de la población disminuía a causa del desarrollo del Estado de Bienestar. En cambio, ven la primera mitad de los años ochenta los cambios en los ingresos disponibles reales fueron negativos para todas las categorías de la población. En los cinco años siguientes, la

---

16. Departamento de Asuntos Sociales y Empleo (1995): *De andere kant van Nederland* (La otra cara de Holanda). Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

17. Harrington, M. (1962): *The other América*. New York: Macmillan.

18. Pronk, J. (1994): *De kritische grens* (La línea crítica). Amsterdam: Prometheus; p. 94 - 122.

economía estaba recuperándose y los participantes en las actividades nuevas aprovechaban del crecimiento (12%). A pesar de eso, el estrato más bajo, 10% y 25% de la distribución de ingresos aprovechaba mucho menos (3% y 6%). En términos de poder adquisitivo se observa claramente como los beneficios estatales al nivel mínimo perdieron buena parte de su fuerza, mientras que los sueldos de los empleados en el sector formal de la economía se recuperaron e incluso subieron unos puntos. Si consideramos el año 1979 como base, la pérdida de poder adquisitivo de las personas en el nivel mínimo llegó en 1993 a algo más de 10% y en 1995 alrededor 16%. De 1980 a 1985 el nivel mínimo pierde casi 14% de su poder, generado por las medidas duras de reducción del Estado de Bienestar bajo el primer gobierno del reajuste. En este período se observa al mismo tiempo un crecimiento espectacular del desempleo en virtud de la recesión y las políticas de recuperación económica, y una reducción de los beneficios mínimos. De acuerdo con el cuadro 1 que se presenta a continuación, sobre la base de cifras oficiales, uno de los indicadores más relevantes, que reflejan la magnitud de la crisis en el mercado laboral, es el crecimiento que experimentó la población de familias con jefes de hogar en condición de "económicamente no activos", entre el período anterior a la crisis (1977) y el año de 1985 en que se vivió el efecto mayor de la misma. Ese crecimiento fue de 621 mil familias (afectando a 1,5 millones de personas, el 10% de la población total) siendo el mayor en los últimos años. Con posterioridad a 1985 la población de no activos continuó creciendo, sumando en 1995 alrededor de un millón de familias (2,6 millones de personas, alrededor del 20% de la población total) desde el año 1977. De esta población el 50% correspondió en ese año a las familias con asistencia social, dependientes de seguros de desempleo. Esto significa un cambio cualitativo radical, ya que en 1977 esta población de inactivos solamente había representado el 10% de la población total de inactivos. En el cuadro 1 se observa que entre el período previo a la crisis del mercado laboral y el año 1985 se sumaron 285 mil familias en situación de desempleo (alrededor del 200% de incremento desde 1977). Es evidente que las tendencias de la crisis se vieron favorecidas por el estancamiento relativo en el crecimiento de la población total que ya se había venido consolidando en las

décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. El efecto producido se observó en los años 1985 y 1986, se presentó un número creciente de familias a los departamentos municipales de asistencia social con problemas serios de endeudamiento, especialmente en el sector de los gastos fijos y gastos en vivienda. Los desalojos de familias pobres están a la orden del día. Es el momento en que los problemas de la pobreza (en la terminología del día: "problemas financieros de los que viven al nivel mínimo") se hacen observar y sentir, no solamente por los afectados, sino también por las autoridades locales, quienes pierden las ganancias de sus compañías de energía y las corporaciones de viviendas. Después de una recuperación leve de aproximadamente 4% en el período 1986-1990, cuando la economía crece de nuevo, la recesión de 1992 profundiza el desarrollo negativo del poder adquisitivo hasta que en 1995 el Gobierno Central admite, que "quizás algunas políticas de reducción se han pasado de la meta".<sup>19</sup>

Cuadro 1

**NÚMERO DE FAMILIAS POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD O  
INACTIVIDAD ECONÓMICA Y TIPO DE INACTIVIDAD  
DEL JEFE DEL HOGAR -1977 A 1995-  
(Cifras en millones de familias)**

Año	Total (Millones)	Activos	No activos	Familias con asist. social/seguro de desempleo	Incap. para trabajar	Pensionados
1977	4.53	3.021	1.508	154	.231	1.082
1985	5.229	3.083	2.129	.434	.309	1.338
1990	5.712	3.430	2.272	.405	.313	1.511
1992	5.886	3.518	2.351	.439	.317	1.559
1993	5.964	3.531	2.413	.465	.314	1.578
1994	6.034	3.527	2.485	.506	.314	1.610
1995	6.112	3.625	2.467	.514	.297	1.618

Fuente: CBS (1996): *Inkomensstatistiek 1977-1995* (Estadística de ingresos 1977-1995).

19. *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* (Departamento de Asuntos Sociales e Empleo) (1985): "De andere kant van Nederland"; (La otra cara de Holanda). Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken; p. 4.

En el cuadro 2 se presentan indicadores sobre el porcentaje de las "familias con un ingreso bajo" en Holanda en el período 1977-1995, incluyendo las categorías de familias en las que el jefe de hogar se encontraba en condición económica no activa. Según estos datos podemos concluir que las familias mayormente afectadas con un ingreso bajo son las de jefes de hogar desempleados que dependen del seguro de desempleo. Es relevante ver que, entre el período anterior a la crisis y la crisis de la primera mitad de los años ochenta el porcentaje de estas familias se incrementó en 24 puntos (del 44,7% al 68,2%) y que a lo largo de una década (1985/1995) ese porcentaje se mantuvo estable, lo que significa que no pudieron mejorar su ingreso económico. En la población de incapacitados para trabajar creció en 15 puntos el porcentaje de familias con ingreso bajo entre el período anterior a la crisis y el año 1985, mientras que entre los pensionados ese crecimiento fue de 10 puntos. Ambas poblaciones tienen porcentajes de ingreso bajo menor que los desempleados, pero de superior a la población en condición activa, dos a tres veces.

Cuadro 2

**PORCENTAJE DE FAMILIAS CON INGRESO BAJO POR AÑO  
Y CATEGORÍA SOCIOECONÓMICA DE LA CABEZA DEL HOGAR  
-1977 A 1995-**

Año	Activos	Inactivos	Familias con asist. social/seguro de desemp. para trabajar	Incapacitados	Pensionados
1977	7,9	20,8	44,7	12,1	18,4
1985	11,3	36,7	68,2	28,7	28,0
1990	5,5	29,2	71,4	24,2	18,6
1992	5,7	28,8	68,3	23,2	18,4
1993	5,9	28,9	67,3	23,5	18,3
1994	5,8	30,5	66,8	25,6	19,6
1995	6,0	31,2	68,9	27,8	19,6

Fuente: CBS (1996): Inkomensstatistiek 1977-1995 (Estadística de ingresos 1977-1995).

Obsérvese que en la población activa el crecimiento en el porcentaje de ingresos bajos, entre el período anterior a la crisis y el año 1985, solamente fue de 3,4% y de que a partir de 1990 recuperó el nivel de 1977, o incluso fue más bajo, lo cual permitió que esta población recuperara su poder adquisitivo e incluso lo mejorara.

El número de familias con un ingreso bajo depende en Holanda de dos factores importantes. El primer factor es el nivel del mínimo político normativo: el monto concreto de la asistencia social (ABW) y de las pensiones estatales de vejez (AOW). Al ser una convención política cada año, se contarán más familias con un ingreso bajo, conforme el "mínimo existencial" se mueve hacia abajo. Más específicamente, la disminución del poder adquisitivo de familias con un beneficio mínimo y con algunos ingresos suplementarios implica que por lo menos una parte de estas familias van a encontrarse bajo la línea de demarcación. La distancia entre el mínimo social neto y la línea del ingreso bajo, intrínsecamente ligado al nivel de prosperidad vigente, puede diferir cada año. De este modo coincidieron el poder adquisitivo del nivel mínimo y la línea del ingreso bajo. Entre 1980 y 1985 se observó una baja fuerte del poder adquisitivo del mínimo social, mientras que ello se quedó relativamente estable entre 1985 y 1992 y de nuevo bajó en los años siguientes hasta 1996.

El segundo factor importante en el aumento del número de familias por debajo de la línea del ingreso bajo es el crecimiento del número de beneficiarios de seguros y provisiones al nivel mínimo. En la primera mitad de los años ochenta, el número de familias beneficiarias crecía rápidamente como efecto de la recesión económica (y la inmigración de familias que no podían encontrar un trabajo). Se observó una baja leve en la segunda mitad de esta década; el número sube de nuevo hacia 1992. Debe tenerse en cuenta que el crecimiento del número de pensionados es determinado demográficamente; el envejecimiento de la población holandesa ha sido bastante fuerte y todavía este desarrollo no se acaba. En términos de los beneficios hay gran número de "personas de la tercera edad", que han envejecido en un período en el que el sistema de pensiones privadas no estaba completamente desarrollado; por tanto están actualmente solo dependientes de una pensión estatal al nivel mínimo

de existencia (especialmente mujeres solas o viudas sin una experiencia laboral de larga duración).<sup>20</sup>

De este modo, se puede decir que las familias en riesgo de pobreza en Holanda son víctimas de "un movimiento de tenazas": por un lado, la recesión o las fuerzas autónomas del mercado, que las echaban del medio laboral, y por el otro, las políticas de recuperación económica, que reducen "los gastos sociales de los beneficios y subsidios" para invertirlos en la economía nueva. El indicador más fuerte de problemas financieros al nivel mínimo es el endeudamiento casi permanente y creciente de las familias dependientes. Una gran mayoría de los beneficiarios de la asistencia social se ve enfrentada con deudas y un porcentaje significativo se encuentra más o menos cautivo de sus problemas financieros ("deudas problemáticas"); es decir, no es capaz de afrontarlos con sus propios medios. Especialmente el período de los años noventa es crecientemente crítico en la generación de dificultades financieras para familias al nivel mínimo en cuanto a la organización de la vida diaria. Son especialmente los gastos de vivienda –los gastos fijos y los gastos que de ningún modo se pueden dejar de hacer– lo que más se han incrementado.

En el periodo 1977-1996, los gastos netos de la renta aumentaron aproximadamente 20%, pero, por el contrario, el subsidio a la renta se redujo; los gastos de la electricidad y la luz subieron especialmente en la primera mitad de los años ochenta a causa de la crisis petrolera; además, gran número de impuestos, retribuciones y contribuciones municipales relacionados con la vivienda subieron durante todo el periodo porque los gobiernos municipales mismos sufrieron reducciones en los presupuestos asignados por el Gobierno Central.

Al momento actual, el endeudamiento de las familias dependientes de la asistencia social parece ser la característica clave de la pobreza en Holanda.

El concepto de exclusión social parece preferible al concepto de pobreza, porque no solamente identifica la pobreza como situación de los excluidos, sino porque pone también a la pobreza como marginación en un cuadro de referencia más amplio, en que dirige la

---

20. Sociaal-Cultureel Planbureau (1997): op. cit.: p. 24-27.

atención a las causas y mecanismos del fenómeno (y por tanto a las actuaciones económicas y políticas que la producen), y a las reacciones de los marginados. Es esencialmente un concepto relativo en el sentido de que toma en cuenta que el tipo y grado de exclusión pueden ser variables, siendo dependiente de las causas y mecanismos que afectan las oportunidades de individuos y grupos, y de las reacciones de los excluidos a lo que les pasa. Las reacciones a su vez dependen de los recursos disponibles a los afectados: su "capital económico, social y cultural". En este sentido, la marginalidad de los pobres no solo es un fenómeno de déficit, sino también de "los recursos de la pobreza".<sup>21</sup> La revisión de la conceptualización de la condición existencial de los pobres ha conducido recientemente a un cambio parcial de las políticas "de inclusión" en que se dirige la atención más a "las calidades no-utilizadas" de los excluidos.

#### PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO DE ROTTERDAM

Rotterdam, ciudad localizada en el delta del río Rin, y la Mosa, en la línea acuática que divide la Holanda del Norte y la parte Sur es una metrópoli de tamaño modesto en la escala europea. Rotterdam es por excelencia una ciudad de inmigrantes, ciudad abierta y tolerante que se constituyó en una ciudad "trabajadora" y nada más, esencialmente marcada y dominada por el puerto.<sup>22</sup> En el contexto de

- 
21. de la Rocha, I. (1994): *The Resources of Poverty*. Oxford: Blackwell Publishers.
  22. Desde el comienzo del siglo veinte, el número de extranjeros subía rápidamente a causa de la navegación y comercio internacional. Grupos de varias nacionalidades se establecieron en la ciudad: tripulaciones de marineros ocupados en los barcos holandeses, funcionarios de comercios internacionales y gerentes de alojamientos, restaurantes y otros servicios relacionados con las actividades portuarias. De este modo, se podían observar comunidades de chinos ("un Chinatown"), de Caboverdianos ("portugueses"), de indios de India-Británica, pero también de ingleses, alemanes y franceses. De esta manera, se desarrolló la ciudad y su población como una sociedad de inmigrantes, llegados casi todos para trabajar y mejorar sus oportunidades. Culturalmente era una sociedad abierta, muy poco tradicional, forzosamente tolerante, acostumbrada a adaptarse a la presencia de "extranjeros", sea de origen holandés, o sea de otra nacionalidad. Casi todos se encontraban en Rotterdam con el mismo objetivo: trabajo en el puerto o en una

la actividad económica y la composición de la población por "inmigración trabajadora" la estructura social se caracterizaba anteriormente por una base muy amplia de obreros, una clase media pequeña y débil, y una clase alta casi no-existente.<sup>23</sup>

Rotterdam es una ciudad compleja y quizás única en el mundo: Desarrollos demográficos nacionales se presentan primero en esta ciudad, antes que en las demás ciudades holandesas. Diversas tendencias de largo plazo contribuyeron a su composición actual. Entre ellas una de las principales, si no la principal, es la inmigración interna y, sobre todo, la inmigración internacional, pero también han sido muy importantes los cambios observados en el tamaño de la familia, la estructura de parentesco y los cambios cualitativos en el papel de la mujer en la vida urbana.

La inmigración es un proceso de largo plazo, que marca fundamentalmente la sociedad urbana de Rotterdam y que tiene una expresión concreta en las características de la pobreza y la exclusión social que se observan a finales del siglo veinte. La inmigración ha sido permanente y por grandes ciclos, y está en la base de la composición sociodemográfica de la ciudad.<sup>24</sup> Al comienzo de los años setenta, los inmigrantes de trabajo empezaban a establecerse permanentemente en la ciudad y a reunir sus familias. Salían de sus "pensiones de trabajadores-huéspedes" (hostales deplorables) y entraban en competición directa con los autóctonos en el mercado regular de viviendas, que en este tiempo todavía se caracterizaba por una gran escasez. Fue al mismo tiempo el comienzo de la renovación

---

de las áreas relacionadas.

23. La vida fue gobernada por la "flauta de la compañía", dando la hora de turnos de equipos en el puerto. Los gerentes de las empresas vivían fuera de la ciudad en pueblos ricos cercanos ("pueblos de villas"). Los pocos residentes ricos, que se quedaban en la ciudad, se concentraban en barrios "verdes" al margen o en un barrio céntrico en las cercanías del puerto (Kralingen o al Westzeedijk).
24. Ya están mencionados el tipo de inmigración de antes de la guerra y las características de los inmigrantes de este período. En la segunda mitad empezó el proceso de "importación" de trabajadores-huéspedes, primeramente de los países del norte del Mediterráneo (1957-1960), después de Yugoslavia y Grecia, y, más importante, de Turquía y Marruecos. Un grupo que se establecía crecientemente y, sobre todo, en Rotterdam estaban los caboverdianos, marineros de la navegación holandesa.

urbana de los barrios viejos. Este choque directo de intereses similares entre familias holandesas y familias de extranjeros condujo al primer disturbio racial e interétnico en Holanda ("los disturbios de Afrikaanderwijk de 1972) entre holandeses y turcos. Ello motivó el desarrollo de "las políticas de minorías étnicas-culturales", cuyo primer documento aparecía en Rotterdam en 1975,<sup>25</sup> en el cual se diseñaba una política "temporaria" para satisfacer "las necesidades específicas" de los inmigrantes presentes, que en el pensamiento público se quedarían en la ciudad temporalmente hasta su salida a los países de origen. No serían residentes permanentes: saldrían a casa cuando el trabajo o su contrato se acabara. A pesar de esta equivocación, que más tarde se se haría evidente, el documento inició una política de "integración civil": los inmigrantes deberían tener los mismos derechos que los autóctonos en cuanto al acceso a los mercados de bienes y servicios y a los seguros y protección social en caso de desempleo. Estos derechos se instituyeron nacionalmente en la segunda mitad de la década. El derecho de voto activo y pasivo al nivel municipal para todos los residentes extranjeros, con una estancia de cinco años o más, seguía en 1979. Las familias de los trabajadores-huéspedes se establecieron en los barrios centrales empobrecidos, añadiéndose a los autóctonos, trabajadores tradicionales de ingreso bajo.

Porque los recursos estaban en escasez, las tensiones interétnicas continuaban ardiendo lentamente bajo la superficie. En 1973, directamente después de la primera crisis petrolera, la inmigración de trabajadores-huéspedes nuevos se acabó completamente; no obstante la "formación familiar" continuó.<sup>26</sup> En 1975 una nueva fase se desarrollaba en la inmigración. Con la independencia de la

---

25. Roelofs, G. y W. Tuynman (1975): *Minderheden-beleid Rotterdam 1975* (Política de minorías Rotterdam 1975). Rotterdam: Gobierno Municipal.

26. El término "formación familiar" se refiere a matrimonios de personas étnicas, residentes en Holanda con una persona que todavía vive en el país de origen. Después del casamiento, la pareja se establece en Holanda. Es actualmente una de las pocas posibilidades de entrar legalmente en la Unión Europea desde países fuera de la Unión. Véase: Oude Engberink, G. (1998): *Racism, xenophobia and minority policies in the European city*. (Racismo, xenofobia y políticas minoritarias en la ciudad europea). Bruselas/Estrasburgo: ICCUPS para el Parlamento Europeo.

ex-colonia holandesa de Suriname, cientos de miles de surinameses salieron "temporalmente" hacia Holanda, la madre patria bien conocida donde ya gran número de familiares vivían. Como portadores de la nacionalidad holandesa podían entrar en el país sin problemas. Además, después de la fecha de la independencia en 1975 se podían establecer en Holanda libremente durante un período de dos años. Hacia 1977, las leyes ordinarias se aplican a los surinameses de modo igual que a los demás inmigrantes de países fuera de la Unión Europea, aunque la práctica era menos estricta a causa de las dificultades económicas y políticas en la nueva república. Doscientas mil personas, casi la mitad de la población surinamesa llegaron a vivir sobre todo en las cuatro ciudades grandes, incluida a Rotterdam. Se encontraban rápidamente en los barrios viejos, en las zonas de renovación, en un mercado laboral que era casi cerrado para gente sin escolarización y sin entrenamiento adecuado: la mayoría de estos inmigrantes entraban en el desempleo inmediatamente, haciéndose dependientes de la asistencia social. Las tensiones inter étnicas en los barrios viejos se reforzaban, concentrándose en la escasez de viviendas decentes (renovadas) y de empleos de bajo nivel. Como resultado de las tendencias de la inmigración, ya que la población se ha constituido basándose en inmigraciones de varios tipos, la situación actual de Rotterdam presenta formalmente 41% de los residentes de origen extranjero.<sup>27</sup> 30% de la población urbana es de origen étnico; es decir, ha nacido fuera de la Unión Europea ("países terceros") o es hijo de padres de un país fuera de la Unión.<sup>28</sup> Estas tendencias, en combinación, dan como resultado una sociedad urbana no solamente dinámica en términos demográficos, también en su textura social y sus repertorios culturales. La composición actual de la población en términos de origen étnico-cultural se produce en el cuadro 3.

Un segundo fenómeno sociodemográfico fundamental de la ciudad es el cambio radical observado en los perfiles de las familias,

---

27. La estadística demográfica define como "persona de origen extranjero" cada persona que ha nacido fuera del país, o de la cual por lo menos uno de los padres ha nacido en otro país.

28. Oude Engberink, G. (1997): Racism, xenophobia, and minority policies in the European City (Racismo, xenofobia y políticas minoritarias en la ciudad europea). Brussels: ICCUPS for the Socialist Group in the European Parliament; p.p. 62 - 64.

Cuadro 3

**COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN EN TÉRMINOS  
DE ORIGEN ÉTNICO**

Grupos	Años			
	1988		1997	
	Absoluto	%	Absoluto	%
<b>MINORÍAS ÉTNICAS</b>				
Surinameses	34583	6,0	47736	8,0
Antillanos Hol.	6648	1,2	12114	2,0
Caboverdianos	8654	1,5	13708	2,3
Turcos	24635	4,3	36918	6,2
Marroquíes	14612	2,5	26254	4,4
Mediterr. del Norte*)	12305	2,1	16621	2,8
<b>Total</b>				
MIN. ETN.	101437	17,7	153351	25,9
<b>OTROS</b>				
"Alóctonos"	103125	18,0	88408	14,9
Autóctonos	369738	64,4	348206	59,0
<b>Población total</b>	<b>574300</b>	<b>100,0</b>	<b>589965</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Centrum voor Onderzoek en Statistiek: op. cit. ; p. 34.

Véase también: COS (1997): Kerncijfers - 1997.

(Cifras seleccionadas - 1997). Rotterdam: COS; p. 10.

tanto en su tamaño como en su composición por parentesco y sus patrones culturales. El número promedio de nacimientos por familia o, más bien, por mujer en edad fértil, bajaba rápidamente hacia los años sesenta hasta el fin de los años ochenta. La primera mitad de la presente década deja observar una subida, mientras que la edad de primera pareja todavía se desarrolla en un movimiento en ascenso (la edad promedio de primera pareja fue en 1997, 29,7). De gran importancia es la disminución del tamaño de las familias. No solamente se observa durante los pasados cuarenta años una caída absoluta en el número de hijos, la familia extendida de tres generaciones ha desaparecido completamente. Además, el número de familias monoparentales ha crecido explosivamente, causado por el aumento de divorcios tanto como por la inmigración de familias

"matriarcales" del Caribe. El aumento de divorcios es también causa del crecimiento de familias de una persona, mientras que un número creciente de personas no se casan y viven solas, por lo menos temporalmente. Al mismo tiempo, la frecuencia de estos períodos de soledad esta creciendo. Estar sola no significa que una persona no tenga relaciones; la forma de vivir juntos, bajo el mismo techo, se ha cambiado en una variedad grande de relaciones "laterales" (vivir juntamente solo; "living apart together").

El envejecimiento absoluto y relativo de la población es impresionante, como resultado del descenso de nacimientos y la prolongación de la expectativa de vida (de la mujer actualmente 87 y de hombre 78 años de edad). El desarrollo demográfico está matizándose en los últimos años en que el proceso de envejecimiento encuentra un contrapeso en el aumento de nacimientos, especialmente en los grupos de minorías étnicas, recientemente llegadas ("el reverdecer de la ciudad es de color oscuro"). Se espera que en unos pocos años el porcentaje de personas de "la tercera edad" se estabilice en 20% de la población, mientras que el porcentaje de personas de más que 80 años de edad está subiendo rápidamente: del así llamado "doble envejecimiento". Este último grupo consiste en gran mayoría de mujeres solas, viudas.

La distribución de la población por edades deja observar una presencia fuerte de personas de 65 años de edad y más (16,1), y especialmente de los más viejos, de 80 años de edad y más, (4,5%). Esta característica es inversa a la observada en países del llamado mundo en desarrollo, en los cuales la población infantil y juvenil (menos de 18 años) alcanza cerca del 50% de la población total (en Rotterdam llega a solamente un 22%). Esto constituye para Rotterdam la espina dorsal en términos demográficos, pues la población actual consiste de personas de veinte a cincuenta años de edad (47%); los jóvenes no podrán reemplazar numéricamente la generación directamente anterior. Eso no solo lleva problemas económicos y sociales consigo (una escasez futura en el mercado laboral), sino también un problema para la pensión estatal de vejez "de los padres", que deberán pagarse por contribuciones de la generación que les irá a reemplazar. En 1996 existen en la ciudad 140.143 familias de una persona que vive sola (50,6%), 53052 parejas<sup>29</sup> sin hijos (19,1%),

53016 parejas con hijos (19,1%), 31005 familias monoparentales (11,2%), y, además 140.143 personas de más que 17 años de edad, "adultos",<sup>30</sup> considerados solos, que viven "en familia".<sup>31</sup> En la última categoría se encuentran muchas familias/personas de origen étnico. En total se cuentan 277.216 familias, que resulta en un tamaño promedio de 2,14 personas por familia.<sup>32</sup> El factor comparable para Holanda en total, fue en 1995, 2,35. Si se toman las familias con hijos juntas, se cuentan 84.021 familias; en porcentajes: 49% con uno hijo, 35% con dos hijos, 11% con tres hijos, 3% con cuatro hijos y 2% con cinco hijos o más. Es interesante notar que casi la mitad de las familias con hijos es de origen étnico (matrimonios de origen turco o marroquí, familias monoparentales de origen caribeño).<sup>33</sup>

El desempleo causado por la recesión de 1979 y por la recuperación económica ("la revitalización") tuvo un impacto fuerte en Rotterdam. El paro, siendo en 1978 menos que 5%, subía en cinco años a 25% de la fuerza laboral, en especial para los trabajadores extranjeros, pues las minorías étnicas han sido afectadas en extremo grado. El porcentaje de desempleados en este segmento de población subía hasta un nivel entre 30 y 40. El año tope del desempleo fue 1985 con un paro de más que 60.000 personas entre la edad de 16 y 65 años (25% de la fuerza laboral). La navegación disminuía a un nivel marginal: despido de marineros, la construcción de barcos desaparecía completamente, y dejaba a sus "cuellos azules, muy especializados", sin ningún trabajo. Las industrias petroleras y químicas cortaban su fuerza laboral, especialmente mediante la

---

29. Una pareja puede ser un matrimonio, un concubinato, o la "convivencia" de dos o más adultos del mismo o diferente sexo (como hermanos, hermanas, etc.).

30. La edad formal de adultez legal en Holanda es 18 años.

31. "Vivir en familia" significa ser miembro de una familia "sin vivienda independiente": la persona come con la familia, está cuidado por la familia, pero no es parte de la familia nuclear. La familia nuclear se define como los padres y sus hijos.

32. "Familias incluyen parejas sin hijos, parejas con hijos, familias monoparentales y personas solas que "tienen casa de sí mismos". El término "pareja" incluye matrimonios y cada otra forma de vivir junto (concubinatos, familias de hermano y hermano, parejas del mismo sexo, etc.).

33. Centrum voor Onderzoek en Statistiek (1996): op. cit.: p.31.

reducción de la mano de obra en los niveles más bajos. Empresas suministradoras desaparecieron, empresas pequeñas que trabajaban para las industrias grandes se vieron forzadas de cerrar sus puertas. Rotterdam es la ciudad que en Holanda se encontraba en la situación más dramática del país. La situación económica actual de los varios grupos se constata mediante la tasa de empleo y paro por grupo. El cuadro 4 así lo presenta.

En el año 1998 la ciudad tenía registradas 67.009 personas "buscando empleo": es el 28% de la fuerza laboral. Esta cifra se refiere tanto a las personas actualmente sin trabajo como a empleados, que tienen un puesto pero buscan otro. 47.400 personas están "auténticamente" desempleadas (cerca del 20% de la fuerza laboral), aunque solamente 15% (cerca de 35.500 personas) satisfacen los criterios formales de la estadística estatal.<sup>34</sup> Existe gran duda sobre la cuestión, si la mayoría (cerca del 60%) de los desempleados registrados encontrara un empleo en el futuro: la "distancia" entre los que son capaces de ofrecer y las demandas del mercado regular son simplemente demasiado grandes. Esta categoría de desempleados se llama actualmente "el núcleo duro" del paro. (Cuadro 4).

Rotterdam es al mismo tiempo la ciudad más rica y más pobre del país. La ciudad de Rotterdam y su región económica de la Boca o delta del Rin ("Rijnmond") produce cerca del 25% del Producto Bruto Nacional. A pesar de esto, el nivel promedio de los ingresos familiares es el más bajo de las cuatro grandes ciudades, y más bajo que el promedio del país, como es visible en el cuadro 5.

La primera categoría (menos que f25.110 por año de ingreso disponible<sup>35</sup>) abarca a las familias de ingreso bajo y entre ellos las

---

34. La estadística nacional reconoce a una persona como desempleado "auténtico", cuando se ha registrado a las oficinas de trabajo ("la bolsa estatal de trabajo), está disponible inmediatamente a aceptar un puesto y demanda un trabajo para más de doce horas por semana. Gran número de personas sin trabajo no satisface uno o más de los criterios mencionados (madres solas con niños de menos que cinco años, personas de más que 57,5 años de edad, personas en problemas mentales, toxicómanos, etc.). Estas personas sí reciben un beneficio de asistencia social, están registradas en las bolsas de trabajo con la obligación de "prepararse para el mercado de trabajo". Pero no entran en la estadística formal del paro. En términos sociológicos ellas no se distinguen de los desempleados "formales", si no por unos aspectos de su existencia individual que estarían en condiciones difíciles en el trabajo regular.

Cuadro 4

**LA TASA DEL DESEMPLEO DE LA FUERZA LABORAL  
POR GRUPO ÉTNICO**

Grupo	Empleado	Desempleado	Total
Autóctono	90,3	9,7	100
Turcos y marroquíes	61,5	38,5	100
Surinameses, antillanos y arubanos	72,7	27,3	100
Otros	72,7	27,3	100
Total	86,4	13,6	100

Fuente: Centrum voor Onderzoek en Statistiek (1996): op. cit.: p. 55.

N = 237.000 (total fuerza laboral registrada entre 15 y 65 años de edad).

Cuadro 5

**DISTRIBUCIÓN ESTANDARIZADA DE INGRESOS DE FAMILIAS  
EN ROTTERDAM Y HOLANDA, 1994**  
-en porcentajes-

Clase de ingresos	Porcentaje de familias		Diferencia
	Rotterdam	Holanda	
< f (25.110	32,0	20,0	+ 12,0
f(25.110 - 36.665	23,7	20,0	+ 3,7
f(36.665 - 49.060	17,8	20,0	-2,2
f(49.060 - 64.690	14,2	20,0	-6,8
f(64.690 - y más	12,4	20,0	-7,6

Fuente: Administración Central de la Estadística (1994): Regionaal inkomensonderzoek 1994. (Investigación de ingresos por región). Den Haag: CBS.

familias beneficiarias de seguros al nivel mínimo estatal y de la asistencia social. Actualmente, reciben los beneficiarios de la asistencia social (f1900 por mes neto en caso de una familia de dos

35. El ingreso disponible es un concepto de impuestos. Es el ingreso después de deducir los impuestos y (parte) de las contribuciones ("premios") de seguros.

adultos, familias monoparentales (f1700, y personas solas una cantidad entre 50 y 70% de (f1900, el monto individual dependiendo de las circunstancias individuales. Con base en el cuadro, es claro que la ciudad tiene una base grande de familias con ingresos bajos, consecuencia de su historia de ciudad de trabajo manual, consecuencia también de la inmigración voluminosa de familias pobres, y finalmente consecuencia de la historia de la recesión y la revitalización económica de los últimos veinte años pasados. Esta situación sobre la pobreza y la exclusión social en Rotterdam fue sometida al análisis mediante una encuesta de hogares en tres tipos de asentamientos humanos populares.

#### LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS POPULARES EN ROTTERDAM

En el anexo metodológico de este libro se describen los asentamientos humanos estudiados en Rotterdam. Las unidades territoriales que conforman el municipio expresan concretamente las situaciones diferenciadas de la pobreza y la exclusión social y las políticas nacionales y municipales sobre el bienestar. Los efectos concretos de la globalización han segregado más la vida urbana, la han dividido más, aunque la magnitud de la pobreza sea relativamente pequeña en el conjunto de la ciudad. Paralelamente a ello se genera la ideología de la estigmatización de los pobres, de lo cual se hace eco la práctica de la burocracia gubernamental y municipal. Las minorías étnicas, que tradicionalmente se encontraban en las capas bajas de la población, son ahora mucho más vulnerables a encontrarse en pobreza y exclusión; pero además es imposible la mezcla intercultural con los holandeses nativos. Hay por lo tanto una identidad entre tipo de asentamiento humano y minorías étnicas; los inmigrantes recientes de estas minorías son los que se encuentran en la situación más crítica, junto a la población "flotante" de los vagabundos que duermen bajo los puentes. La política de combate a la pobreza, sin embargo, no hace discriminación por barrios, esta política es universal y comprende a todos los barrios; por igual, es una política generalizada; lo que sí cambia, y esto es muy importante, es la intensidad de la intervención de la política, que en el caso

holandés es la "política de asistencia social", creada desde finales de los años setenta. La otra política es la de renovación urbana. Ambas políticas operan, combinadas, en los asentamientos humanos concretos.

En el territorio se expresa una contradicción entre más mercado y cambio de "calidad del mercado" y menos Estado. El impacto directo de "más mercado" se observa en la tendencia a la privatización de las corporaciones de vivienda, lo que tiene implicaciones directas en el aumento de las rentas o los alquileres para los sectores pobres, así como en otros gastos básicos para la supervivencia familiar. En cuanto a "calidad de mercado", la consecuencia directa es la "exclusión de mercado" (desempleo crónico) de grandes segmentos de trabajadores ya "inservibles" para las nuevas actividades dinámicas de la economía, en proceso de apertura y competitividad internacional. Por lo tanto, hay una "segregación del mercado" y una "segregación territorial", complementada con una pérdida de la calidad del Estado de Bienestar que se expresa concretamente en una reducción en términos reales de los beneficios sociales de la asistencia social y en el estancamiento de las políticas de renovación urbana. La consecuencia política de estos factores es el debilitamiento de la ciudadanía política y de la ciudadanía social de los pobres. Aparejado a ello, la crisis del modelo burocrático de organización, funcionalidad y gestión de la administración y gerencia del Estado, central y local.

La consecuencia social más importante es una mayor marginalidad social en la ciudad. El factor determinante de esta nueva marginalidad es la exclusión del mercado regular de amplios segmentos de la población (lo que está causado por la reestructuración de la economía y el mercado), lo que tiene implicaciones en la pérdida o el debilitamiento de los excluidos con el conjunto de la sociedad y el reforzamiento de las relaciones de dependencia con respecto a la política de la asistencia social. Los nuevos pobres son más dependientes de la burocracia del Estado y más desvinculados de los otros sectores de la sociedad; han perdido la parte sustantiva de su propio poder: el poder de ser alguien en la relación social económica; el poder de ser proveedor o proveedora de los bienes en la familia; el poder y la pérdida de libertad para decidir sobre sus propios gastos personales y familiares y sobre su proyecto de vida en general. Todos

estos factores acentúan la tendencia a una familia cada vez más desintegrada (aumento vertiginoso de las "familias" de una sola personas) y cada vez más pequeña, lo que trae aparejadas otras conductas que desvalorizan aún más al ser humano: decrece la expectativa de formar una pareja estable, se fomenta el celibato forzado o las relaciones de pareja ilegales –vivir lateralmente con otra persona– el matrimonio en los sectores pobres es ya cosa de minorías étnicas, aumentan las madres solteras, que son símbolo de la asistencia social. El aumento vertiginoso de los divorcios en las parejas de ingresos bajos es parte de esta consecuencia: el hombre deja la casa y atrás las deudas.

#### CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES ENCUESTADOS

##### *La familia*

Familia en holandés se refiere a lazos de sangre o consanguinidad. En los estudios europeos sobre la pobreza, la familia se define analógicamente a una empresa pequeña (una entidad socioeconómica) que tiene que mantenerse, esforzándose por establecer un equilibrio entre los ingresos y los gastos. Lazos afectivos no entran necesariamente en este concepto. Es un conjunto de personas, una comunidad que vive bajo el mismo techo, come juntamente o "de la misma cacerola", actúa independientemente hacia otras entidades ("tiene como unidad sus propios lazos con los de afuera, como por ejemplo, la compañía de gas, el propietario de la casa, los vecinos, etc.). En la práctica, la gran mayoría de los hogares holandeses está constituido por los lazos familiares. Pero el porcentaje sorprendente y todavía creciente de "hogares" de una persona, indica que los lazos familiares están en camino de perder su importancia tradicional. Casi no hay familias extendidas en un sentido vertical: los abuelos viven independientemente en su propia casa o en casas de vejez (casas de cuidado).

El "huishouden" (personas quienes comparten una vivienda) es el grupo, con todos sus miembros y sus fuentes de ingresos y sus gastos, que sirve como unidad de medición en cuanto a sus actividades

económicas y su situación económica. Es importante notar que la mayoría de beneficios al nivel mínimo se define como ingreso de familia, lo cual está contenido en la normativa de la asistencia social. Una persona sola obtiene solamente parte de la normativa, igualmente una familia monoparental (madre sola). El concepto de beneficios al nivel mínimo, siendo el mínimo familiar, implica también que cuando un miembro gana un sueldo individual arriba de la normativa, la familia no tiene derecho al beneficio. Si un miembro gana incidentalmente un monto pequeño, este monto se deduce del monto total del beneficio. Además, en el sistema legal en Holanda, "la cabeza de familia" es finalmente responsable de cumplir con las obligaciones, contraídas por la familia, aunque haya una tendencia en cuanto a que la cabeza de la familia se divide entre hombre y mujer, si hay una pareja.

#### *Tipos o categorías de familia en este estudio: características*

El principio estructural de este estudio es la configuración de la familia, identificada por la presencia de uno o dos adultos (o más), la presencia de hijos, el número total de personas, la presencia de otros familiares o de personas no-relacionadas que se basan en lazos de sangre, y finalmente a la edad de la cabeza de la familia.

De menos importancia en la estructuración de la familia son el sexo, el estado civil y el origen étnico de la cabeza. El patrón de ingresos y gastos depende fuertemente de la estructura, la composición de la familia. La estructura no solamente hace como factor autónomo algunos tipos de familias vulnerables a la pobreza, el sistema de beneficios del Estado de Bienestar holandés se junta estrechamente con la composición, limitando a veces a las familias de aprovecharse de las oportunidades de mejoramiento, cuando aparezcan.

Es importante de señalar, adelantando el resto de este estudio, que ciertos tipos de familias se encuentran más frecuentemente en pobreza que otros tipos: en un proceso de selección distinguimos:

1. Una persona sola
2. Una pareja sin hijos
3. Una pareja con hijos
4. La familia monoparental (madres solas)
5. Familia con más adultos sin hijos
6. Familia con más adultos con hijos

Otras dimensiones como la presencia de familiares o personas no parientes, origen étnico, sexo y edad del jefe o la jefa de hogar son utilizadas cuando se presentan diferencias importantes a partir de estas dimensiones. El cuadro 6 presenta las familias entrevistadas exitosamente según su composición.

Cuadro 6

**COMPOSICIÓN DEL HOGAR**

Composición	Número	Porcentaje
Persona sola	94	37,9
FA. MONOPARENTAL (MADRES SOLAS)	40	16,1
Pareja sin hijos	21	8,5
Pareja con hijos	49	19,8
Adultos sin hijos	27	10,9
Adultos con hijos	17	6,9
Total	248	100,0
Hogares con hijos <sup>36</sup>	91	37,0

Fuente: FLACSO. Encuesta de hogares en Rotterdam. 1998

El cuadro deja ver el predominio de familias de una persona en la población al nivel mínimo: casi cuatro de cada diez. Familias monoparentales –tradicionalmente el símbolo de la asistencia social holandesa– forman juntamente con las parejas con hijos casi otro

36. Hijos de cualquier edad.

40%. Sorprende en este estudio la frecuencia observada de familias que consisten de más que dos adultos (con o sin hijos).

La persona sola no vive necesariamente sola: vive formalmente sola como objeto y categoría formal de la asistencia social. En la práctica diaria puede tener relaciones con gran número de otras personas, aun a veces sexual o social, casi familiar. En este caso los compañeros no viven bajo el mismo techo, sino como se dice en holandés, en forma "lateral". Las personas involucradas en estos lazos a distancia pueden cambiar de compañero o vivir sin socio por algún tiempo. En la gran mayoría de los casos, este tipo de familia se apega más o menos sólidamente a una red social de amigos, conocimientos o familiares, pero vive sola como "huishouden".

Las familias más extendidas (más de dos adultos) son función de la inmigración, en que familias ya establecidas reciben y alojan familiares, conocidos o amigos llegados más tarde. En esta categoría se encuentran también hijos mayores de 18 años de edad, que en Holanda se consideran formalmente como adultos. Es más o menos costumbre, que los jóvenes salen de la casa/hogar alrededor los 20 años de edad para vivir independientemente.

Es importante hacer un análisis con detenimiento de cada uno de los tipos de hogar por la significación que tiene dentro de la estructura sociodemográfica y con respecto a sus implicaciones en la política social.

*Personas solas.* Representan el 38% del total de hogares. 57% son hombres y 43% mujeres (es particularmente significativo el alto porcentaje de mujeres solas, dos de cada cinco personas). En su mayoría (79%) son personas mayores de 35 años; el mayor porcentaje se sitúa en el grupo de edad comprendido entre 36 y 50 años (el 40%); pero es significativo observar que casi el mismo porcentaje, el 39%, son personas mayores a 50 años. El 53% de las personas solas son holandeses, de ellos el 44% son holandeses nacidos en Holanda y el 9% holandeses originarios de las excolonias. Es decir que en general, las personas solas son mayoritariamente holandesas. Por su estado civil, 44% son solteros y 38% divorciados. 11% de las personas solas no hizo ningún grado de escuela, 37% solamente cursó la escuela primaria (ambos grupos dan un 48%). 37% cursó algún nivel de la

escuela secundaria y 15% tiene estudios universitarios. Es decir que más del 50% cursó algún nivel de la escuela secundaria o universitaria. Se puede decir que hay una correlación entre ser holandés y tener mejor nivel de escolaridad.

*Pareja con hijos.* Representan el 20% del total de hogares. 75% de estas parejas tienen hijos; 25% no tienen, pero fueron catalogadas dentro de esta categoría, probablemente porque sus hijos son mayores de 18 años y por eso estadísticamente no son registrados como tales. 76% son hombres y 24% mujeres (es particularmente significativo el alto porcentaje de hombres, tres de cada cuatro personas). En su mayoría (55%) son personas mayores de 35 años, 45% son menores de 35 años; según los distintos grupos de edad, el mayor porcentaje se sitúa en el grupo de edad comprendido entre 23 y 35 años (43%). Solamente 14% de la pareja con hijos son holandeses, nacidos en Holanda, la gran mayoría son de origen étnico y nacional distinto (86%). Es decir que, en general, los hogares con hijos son mayoritariamente extranjeros y de origen étnico bien definido. Por su estado civil, 92% son casados. Hay una correlación entre no ser holandés, constituir una pareja con hijos y ser a la vez casado; solamente el 2% son divorciados. Estas tendencias son totalmente inversas a las observadas en las personas solas. Pero, el 23% de las personas que forman una pareja con hijos no hizo ningún grado de escuela (casi uno de cada cuatro), 35% solamente cursó la escuela primaria (ambos grupos dan un 58%, siendo una tendencia inversa a la observada en las personas solas). 38% cursó algún nivel de la escuela secundaria y 4% hizo algún grado de estudios universitarios (frente al 15% de personas solas). Los datos muestran que hay una correlación entre ser de origen étnico e inmigrante y tener más bajo nivel de escolaridad.

*Mujeres solas, (con o sin hijos).* Este es el tercer grupo en importancia según los datos de la encuesta. Representan el 16% del total de hogares. En su mayoría (53%) son personas menores de 36 años de edad, pero casi está equilibrado con respecto al grupo de edad superior a 35 años (47%); el mayor porcentaje se sitúa en el grupo de edad comprendido entre 23 y 35 años (el 53%); solamente una de cada cuatro (25%) mujeres solas son holandesas, un 3% son holandesas

originarias de las excolonias; la gran mayoría (72%) son inmigrantes extranjeras, de origen étnico. Es decir que, en general, las mujeres solas son mayoritariamente no holandesas (casi 3 de cada 4 personas). Por su estado civil, el 57% son divorciadas, lo cual es significativo en personas no holandesas, el 35% son solteras (probablemente en su mayoría holandesas) y un 8% son separadas legalmente. 12% de las mujeres solas no hizo ningún grado de escuela, 30% solamente completó la escuela primaria (ambos grupos dan un 42%). Pero la mayoría hizo algún grado de escuela secundaria (58%), en ningún caso se encontró estudios universitarios. Se puede decir que hay una correlación entre ser mujer sola, de origen étnico y tener mayor acceso a la educación secundaria, lo cual es un indicador importante en cuanto a las oportunidades educativas y a ciertas condiciones liberadas de este tipo de mujeres.

*Pareja de adultos solos.* Este tipo representa 11% del total de hogares. Al ser pareja de adultos solos, hay en consecuencia un equilibrio en cuanto a sexo (52% hombres y 48% mujeres). Hay una gran variedad de edades. Es el tipo de hogar en el que no hay una concentración tan alta en algún grupo de edad. Con relación a los otros tipos de hogar, se destaca que 15% son personas menores de 23 años (parejas jóvenes), 26% está comprendido entre 23 y 35 años y solamente 22% entre 36 y 50 años; 30% corresponde al grupo de edad entre 51 y 65 años y 7% mayor de 65 años. El 26% de los adultos sin hijos son holandeses (uno de cada cuatro), el resto son extranjeros de origen étnico. En general, las parejas de adultos sin hijos son mayoritariamente extranjeras. Por su estado civil, 52% son solteros, 26% casados y 12% divorciados, lo cual quiere decir que son parejas de adultos que en general conviven en unión libre. Este tipo de hogar, quizás por su mayor juventud relativa es el que menos analfabetismo tiene, pero en su gran mayoría sus estudios corresponden a la escuela primaria (54%). 34% cursó algún nivel de la escuela secundaria (quizás en su mayoría estos sean holandeses) y 4% tiene estudios universitarios. Se puede decir que hay una correlación entre no ser holandés y tener un nivel bajo de escolaridad (aunque se tenga menos analfabetismo) en este tipo de hogar.

*Adultos sin hijos.* Representan el 9% del total de hogares (uno de cada 10 hogares, aproximadamente). Un 86% son hombres y 14% mujeres (es particularmente significativo el alto porcentaje de hombres). En su gran mayoría, este tipo de hogares es de personas bastante adultas, pues el 68% son personas mayores de 50 años; el mayor porcentaje se sitúa en el grupo de edad comprendido entre 51 y 65 años (el 62%). El 48% de las personas de este tipo de hogar son holandeses, nacidos en Holanda. Es decir que, en este tipo de hogar, hay un balance entre holandeses y extranjeros de origen étnico. Por su estado civil el 90% forman matrimonio y seguramente es por su edad bastante adulta que no tienen hijos con ellos. Solamente el 10% son solteros y no hay divorciados. El 10% de las personas que forman una pareja sin hijos no hizo ningún grado de escuela, el 33% solamente cursó la escuela primaria (ambos grupos dan 43%). Un 52% cursó algún nivel de la escuela secundaria y un 5% tiene estudios universitarios. En este tipo de hogar la escolaridad no es ya significativa por ser de edades bastante adultas.

*Adultos con hijos.* Este es el último tipo de hogar por su magnitud en el conjunto de la población encuestada. Representan el 7% del total de los hogares. Al ser pareja de adultos con hijos, hay un equilibrio en cuanto a sexo (53% hombres y 47% mujeres). En su mayoría (53%) son personas de edades comprendidas entre 35 y 50, 18%, entre 51 y 65 años; un significativo 29% está comprendido entre 23 y 35 años. Solamente el 23% son holandeses nacidos en Holanda, un 6% son holandeses originarios de las excolonias. En las parejas de adultos con hijos son mayoritariamente extranjeros de origen étnico en estos barrios. Por su estado civil, 53% son casados (lo que tiene que ver con el origen étnico/cultural de estas parejas), 35% son solteros (posiblemente en su mayoría holandeses) y 12% divorciados. En este tipo de hogar se manifiesta el mayor porcentaje de personas sin escolaridad, el 29%; y el más bajo porcentaje con educación secundaria, con relación a los otros tipos de hogar. Entre quienes no hicieron ningún grado de escuela y quienes solamente hicieron algún grado de escuela primaria suman el 64%. Ninguno reportó algún grado de educación universitaria. Se puede decir que en este tipo de

hogar hay una correlación entre ser extranjero de origen étnico y tener muy bajo nivel de escolaridad.

La síntesis estadística del análisis anterior se encuentra en el cuadro siguiente.

Cuadro 7

**BARRIOS POPULARES DE ROTTERDAM:  
INDICADORES DE VARIABLES ESPECÍFICAS  
SEGÚN LOS TIPOS DE HOGAR  
EN CADA TIPO DE FAMILIA 1998  
-Porcentajes-**

VARIABLES ESPECÍFICAS	Personas solas	Mujeres solas	Pareja sin hijos	Pareja con hijosT	Adultos solos hijos	Adultos con	Total
HUOS	100	100	100	100	100	100	100
Con hijos	0	45	0	75	0	23	24
Sin hijos	100	55	100	25	100	77	76
SEXO	100	100	100	100	100	100	100
Hombres	57	2	86	76	52	47	53
Mujeres	43	98	14	24	48	53	47
EDADES	100	100	100	100	100	100	100
19-22 años	1			2	15		3
23-35	20	53	27	43	26	29	32
36-50	40	47	5	41	22	53	37
51-64	26		62	14	30	18	22
65 y más	13	6	7	6			
ESTADO CIVIL	100	100	100	100	100	100	100
Soltero(a)	44	35	10	6	52	35	32
Casado(a)	5		90	92	26	53	34
Separado(a), de hecho	4						2
Divorciado(a) legalmente	38	57		2	15	12	26
Separado (a) legalmente	4	8					3
Viudo (a)	5				7		3

Sigue...

...viene

Variables específicas	Personas solas	Mujeres solas	Pareja sin hijos	Pareja con hijos <sup>T</sup>	Adultos solos	Adultos con	Total
ORIGEN ÉTNICO	100	100	100	100	100	100	100
Holandés	44	25	48	14	26	23	32
Holandés no nativo <sup>37</sup>	9	3				6	4
Surinameses	17	30	5	4	30	23	17
Turcos	4	5	14	27	7	18	11
Marroquíes	6	7	14	37	0	18	13
Caboverdianos	17	10	14	14	30	12	16
Otros orígenes <sup>38</sup>	3	20	5	4	7		7
ESCOLARIDAD <sup>39</sup>	100	100	100	100	100	100	100
Ninguna	11	12	10	23	4	29	14
Escuela primaria	37	30	33	35	54	35	37
Vocacional bajo	14	18	29	15	11	24	16
Vocacional medio	7	18		7	11	6	8
General bajo	11	17	14	6	8	6	11
General alto	5	5	9	10	4		6
Universitaria	15		5	4	4		7
Otros					4		
TOTAL GENERAL	38	16	8	20	11	7	100

Fuente: FLACSO Costa Rica/Centro de Estudios de Política Social de Rotterdam: Encuesta de hogares, 1998.

El cuadro 8 presenta el número total de personas que constituyen las familias de la investigación.

37. Originarios de las excolonias holandesas de las Antillas.

38. Ejemplo: mediterráneos.

39. Jefes de hogar.

Cuadro 8

## NÚMERO DE MIEMBROS DEL HOGAR

Número	Familias	Personas	Porcentaje
1	94	94	37,9
2	48	96	19,4
3	34	112	13,7
4	31	124	12,5
5	21	105	8,5
6	7	42	2,8
7	8	56	3,2
8	4	32	1,6
10	1	10	0,4
Total	248	661	100,0

Fuente: FLACSO Costa Rica/Centro de Estudios de Política Social de Rotterdam: Encuesta de hogares, 1998.

En total viven 661 personas en 248 familias bajo un techo independiente. Eso hace un promedio de 2,67 personas por familia investigada. Este promedio es más alto que la cifra de todas las familias en los barrios del presente estudio. Es función de una sobrerrepresentación ligera de las familias con más adultos en comparación con el cuadro de prueba (beneficiarios de la asistencia social) y el porcentaje relativamente alto de familias de origen étnico entre los pobres dependientes. Familias de origen étnico tienden a vivir en familias todavía bastante grandes en comparación con las familias autóctonas holandesas.

Otra cosa interesante es el hecho de que formalmente (en función de la asistencia social) se identifica a 94 personas, pero 108 de quienes respondieron son personas solas: una diferencia entre el mundo administrativo y el mundo real. Esta diferencia puede ser causada por desconocimiento de los procedimientos legales, por quienes respondieron, pero igualmente puede ser el resultado de "un juego con las regulaciones". Para este estudio partimos de la situación social real.

Para identificar la red de relaciones "familiares", físicamente cercana, en que los encuestados viven sigue el cuadro 9, en que indicamos la composición de familia como hemos establecido y las personas que viven en su cercanía inmediata; a veces no es claro como se mezclan las actividades económicas y sociales de ambos partidos.

Cuadro 9

**FAMILIAS Y SUS RELACIONES INMEDIATAS**

Familia	Número	Porcentaje
<b>PERSONAS SOLAS</b>	108	43,5
de las cuales		
- no otras personas	94	
- familiares	8	
- padre(s)	1	
- padre y familiares	4	
- amigo	1	
<b>FA. MONOPARENTAL</b>	54	21,8
de las cuales		
- no otras personas	40	
- hijo(s) adultos	11	
- familiares	1	
- padre(s)	1	
- padre(s) y familiares		
<b>PAREJA SIN HIJOS</b>	21	8,5
<b>PAREJA CON HIJOS</b>	65	26,6
de la cual		
- no otras personas	9	
- hijos adultos	15	
- padre(s)	1	
<b>Total</b>	<b>248</b>	<b>100,0</b>

Fuente: FLACSO Costa Rica/Centro de Estudios de Política Social de Rotterdam: Encuesta de hogares, 1998.

Como se ve en este cuadro, viven completamente solas 94 personas. Las otras viven independiente pero en la misma casa con familiares, padres o amigos, sin formar un "huishouden" en el sentido social, como ha sido definido al inicio de este capítulo. En más que 20% de los casos se identifica una familia monoparental. Parte de ellas tienen hijos adultos y otros familiares o en su directa cercanía. Es necesario indicar que hijos de más que dieciocho años de edad cuentan como adultos.

Más de un cuarto de quienes respondieron forma, juntamente con su compañera/o, una pareja con hijos (menores de edad). En quince (15) casos se encuentran también hijos menores como adultos en la casa. En solamente un caso viven los padres del encuestado en su "huishouden". Solamente en siete casos se identifican padres como parte de familia o en la cercanía directa en el total de las familias investigadas (3%).

En resumen, la familia holandesa con ingresos bajos y principalmente de fuentes como seguros y asistencia social, se caracteriza por ser familia nuclear, casi no extendida ni verticalmente (tres generaciones), ni horizontalmente, mientras que las familias de personas solas y monoparentales predominan, aunque a veces las fronteras entre la familia nuclear y su red social inmediata son difíciles de identificar. Eso no es solamente función de la cultura y su desarrollo moderno, sino también es causado por la forma física de las viviendas: no hay simplemente espacio suficiente para alojar más que la familia nuclear. La política holandesa del alquiler no construye casas para familias extendidas. Cuando se encuentra una familia de este tipo en una vivienda, muchas veces se habla formalmente de sobreocupación del espacio.

### *Hijos menores y sus riesgos en la familia*

En varios estudios holandeses se establece que las familias con hijos menores de edad están en riesgo de "caer en pobreza", cuando ocurren incidentes como desempleo, enfermedades o invalidez, o simplemente divorcios. Se ha establecido también que familias con

hijos menores, dependientes de beneficios al nivel mínimo, se encuentran muchas veces profundamente endeudadas, en aislamiento social, con grandes dificultades financieras; es decir, en pobreza; no crítica, pero en una situación sin perspectiva de mejoramiento. En cuanto a la presencia de hijos menores encontrábamos en el presente estudio la situación que se observa en el cuadro 10. Utilizamos primeramente la definición biológica de hijos.

Cuadro 10

**LAS FAMILIAS INVESTIGADAS Y SUS HIJOS**

Número de hijos	Número de familias	Porcentaje
0	129	52,0
1	35	14,1
2	39	15,7
3	25	10,1
4	10	4,0
5	5	2,0
6	4	1,6
8	1	0,4
Total	248	100,0

Fuente: FLACSO Costa Rica/Centro de Estudios de Política Social de Rotterdam: Encuesta de hogares, 1998.

En total viven 285 hijos biológicos en 119 familias de origen. Si se cuentan solamente las familias con hijos, el número promedio de hijos es 2,4. Si se define el número promedio sobre el total de familias entrevistadas, resulta, 1,15, más bajo que el promedio nacional (1,7). Eso constituye un fenómeno interesante en la pobreza holandesa. El promedio de 1,15 es función del número alto de personas solas (no hijos presentes), y el todavía alto número de hijos en familias de origen étnico (sobre todo en familias turcas y marroquíes). Se encuentran entre las familias investigadas 26 con 33 hijos adultos en total. Si deducimos este número, resulta la situación de familias con hijos menores. La diferencia es importante porque personas de dieciocho años de edad o más pueden obtener un ingreso propio de

la asistencia social, aunque reducida en el caso, porque continúan viviendo con sus padres. El cuadro siguiente presenta la familia con hijos menores. La presencia de hijos menores es financieramente interesante porque tienen derecho a subsidios infantiles y contribuyen por tanto automáticamente a los ingresos de la familia.

Cuadro 11

**FAMILIAS CON HIJOS MENORES**

Número de hijos	Número de familias	Porcentaje
0	142	57,3
1	32	12,9
2	37	14,9
3	18	7,3
4	9	3,6
5	6	2,4
8	1	0,4
Total	248	100

Fuente: FLACSO Costa Rica/Centro de Estudios de Política Social de Rotterdam: Encuesta de hogares, 1998.

En total viven 252 hijos menores (0-17) con 106 familias. Es importante señalar es la edad de los hijos, tanto por razón de ingresos como de gastos. El monto del subsidio infantil varía con la edad de niños. Cuanto más años tienen, tanto más subsidio obtiene la familia. El subsidio infantil se acaba formalmente a la edad de dieciocho años; cuando los niños están en la escuela reciben el mismo subsidio bajo el nombre de una bolsa gratuita. Cuando han salido de la escuela y no encuentran trabajo ("sueldo juvenil") continúan recibiendo el subsidio infantil. Todos los jóvenes están obligados hasta los dieciocho años de edad a asistir a una escuela (en la mayoría de los casos vocacional). La escuela es obligatoria durante toda la semana de cuatro a dieciséis años de edad. El subsidio infantil es una contribución estatal (pagado de los impuestos generales), y no es suficiente para cubrir todos los gastos del cuidado. Los gastos de crianza también suben con la edad. Al nivel mínimo resulta una situación en que existe una relación fuerte entre el número de

personas, más específicamente número de dependientes (hijos) en una familia y los ingresos familiares por cabeza. Cuanto más niños, menos el monto de ingresos por cabeza, mayores deudas y otros problemas financieros, y más grande la pobreza.

Otro parámetro importante es la edad de los hijos. Los subsidios y los gastos varían con la edad de un niño, pero las regulaciones de la asistencia social las tienen en cuenta: madres de niños de menos de cinco años de edad no están obligadas a buscar un empleo. A los cinco años de edad de los niños las madres deben dejarlos al cuidado de los jardines infantiles y prepararse para entrar en el mercado laboral. En la práctica, no hay ni jardines suficientes, ni oportunidades del empleo suficiente. El cuadro 12 muestra esta información.

Cuadro 12

### NIÑOS Y EDADES

Edad del niño	Número de niños	Porcentaje
5 años y menos	83	32.9
6 - 11	92	36.5
12 - 15	51	20.2
16 - 17	26	10.3
Total	252	100.0

Fuente: FLACSO Costa Rica/Centro de Estudios de Política Social de Rotterdam: Encuesta de hogares, 1998.

Todas las familias con hijos reciben subsidios o contribuciones para el cuidado de sus niños, excepto en el caso de que un joven de dieciséis años de edad o más gane un sueldo propio. Si el joven estudia, recibe desde sus dieciséis años un subsidio por estudio, y, si no estudia, ni tiene un trabajo, recibe el subsidio infantil, hasta cumplir los 18 años. En 59 familias investigadas se encontraban niños de menos de cinco años. En estos casos uno de los padres (41 familias) o la madre sola (18 familias) no está obligada de buscar un trabajo. En los siguientes párrafos presentamos otros aspectos de las familias entrevistadas, tomando como unidad de análisis el (la) jefe(a) de la familia.

## *La jefatura de hogar*

Un factor importante en la estructura de la familia es el sexo del jefe de hogar. Mientras que "la imagen ideal" en Holanda es "una familia nuclear completa: padre, madre y dos niños (preferiblemente un hijo y una hija)", gran número de las familias actuales no satisface esta norma. Eso es consecuencia de un proceso cultural y socioeconómico de larga duración, que todavía no ha alcanzado el fin. Este proceso, marcado por el crecimiento de formas de familias, distintas del matrimonio tradicional, y por un porcentaje creciente de divorcios, está estrechamente relacionado con la secularización de la sociedad y la pérdida de la influencia de las grandes instituciones tradicionales en el mundo occidental moderno (las iglesias, sobre todo), pero está también facilitado por el aumento de la prosperidad, el crecimiento de las "ambiciones del consumo", y la emancipación del individuo, más específicamente de la mujer y del joven. Estas tendencias no han pasado a las capas bajas de la sociedad holandesa sin dejar atrás huellas claras. Al contrario, la pobreza es muchas veces consecuencia de "acontecimientos de la vida" en el proceso de modernización social y cultural, que se efectan negativamente a las familias vulnerables. Es por ello que muchas familias de una persona y de madres solas, en mayoría procedentes de las capas más bajas de la sociedad son dependientes del sistema de la asistencia social. Eso no constituye directamente un argumento para la hipótesis de que la pobreza se transfiere automáticamente de generación a generación, está solamente claro que las familias con ingresos bajos no tienen protección igual a las familias prósperas, por lo cual son más vulnerables cuando hay riesgo de accidente inesperado en la familia (un caso de desempleo, de divorcio, de incapacidad de trabajar etc.).

### *Las fuentes y tipos de ingresos económicos de la población investigada*

El Estado es el principal reproductor de la fuerza de trabajo y la familia en los sectores populares investigados. Esto en razón de que más del 75% (3 de cada 4) de los hogares dependen de la asistencia social como fuente primaria o como fuente secundaria de ingresos económicos. Los ingresos por el desempeño de actividades económicas en el mercado no llegan a representar más del 10% de los hogares investigados. En cuanto a la cantidad de fuentes de ingreso de los hogares el 71,2% tenía un solo ingreso, proveído por el jefe o la jefe de hogar; para el 60,5 % (3 de cada cinco) este único ingreso es el de la asistencia social. Un 13,3% de los jefes de hogar reportó dos ingresos (un 10,8% constituido por la asistencia social más otro tipo de ingreso). Solamente alrededor del 10% de los hogares informaron que dos personas obtenían ingresos (el jefe de hogar más otro); más de la mitad provenía de ingresos de la asistencia social más otro tipo de ingreso. Solamente el 4,4% del total informó tener tres, cuatro o varias fuentes de ingreso combinadas. (Cuadro 13<sup>40</sup>).

---

40. Los ingresos netos anuales de las familias se forman así: Ingreso bruto mensual, menos deducción de impuestos = ingreso neto mensual x 12 meses. El ingreso bruto se forma en la población investigada, principalmente por el ingreso mínimo que provee la Ley de Asistencia Social (es decir, proveído por el Estado + algún otro tipo de ingreso); Más 1 ingreso de vacaciones (en mayo), equivalente al 8% del ingreso bruto anual; Más subsidio infantil cada trimestre (x 4), para familias con niños menores de 5 años. Más, en algunos casos, ingresos por asistencia social especial. Más, en algunos casos, subsidio a la renta (alquiler) mensual de la casa.

Cuadro 13

**BARRIOS POPULARES EN ROTTERDAM**  
**NÚMERO Y TIPO DE FUENTES DE INGRESOS ECONÓMICOS**  
**EN EL HOGAR 1998**

Fuente de ingreso	N	%
* Ninguna fuente de ingreso	2	0,8
* 1 sola persona con ingreso	178	71,8
- trabajo asalariado	9	3,6
- trabajo asalariado en el sector público (proyecto de creación de empleo)	14	5,6
Beneficio de la asistencia social	150	60,5
Subsidio de desempleo	3	1,2
- Seguro de incapacidad o pensión de vejez (Banco de la seguridad social)	2	0,8
* Dos fuentes de ingreso para el jefe de hogar	33	13,3
- trabajo asalariado + asistencia social	9	3,6
- seguro de desempleo + asistencia social	10	4,0
- seguro de incapacidad o pensión de vejez + asistencia social	7	2,8
Otros	7	2,8
* 2 personas con ingreso en el hogar	24	9,7
- asistencia social + cualquier otra fuente de ingreso <sup>41</sup>	17	6,8
* Tres fuentes de ingreso	5	2,0
* Cuatro fuentes de ingreso	1	0,4
3 o más fuentes de ingreso (el jefe de hogar con 2 fuentes de ingreso + el ingreso de otra persona)	5	2,0
Total	248	100,0

Fuente: FLACSO Costa Rica/Centro de Estudios de Política Social de Rotterdam:  
 Encuesta de Hogares en barrios populares de la ciudad de Rotterdam. 1998.

Analizando la cantidad de fuentes de ingreso por tipo de familia se observa que las familias encabezadas por mujeres solas son las que dependen de una única fuente de ingreso. En las familias de parejas con hijos, 90% depende de un solo ingreso y 10% de dos ingresos.

41. Trabajo asalariado; empresario pequeño, seguro de desempleo, seguro por incapacidad, subsidio de estudio, u otra fuente de ingreso por asistencia social, etc.

En las familias de parejas sin hijos, 24% tenía dos fuentes de ingreso y el 76% solamente una. En cambio en las familias formadas por parejas de adultos, con o sin hijos, 65% tenía dos fuentes de ingresos; ello se debe a que en gran parte son personas pensionadas. El ingreso neto mensual de las familias, deducidos los impuestos, oscilaron en 1998 entre 1,263 florines, de personas solas, a 1,954 florines de adultos solos. Es muy evidente que las personas solas tienen un ingreso per cápita superior al resto de personas de los otros tipos de familia. Vivir solo es por lo tanto una estrategia de supervivencia en un gran porcentaje de personas, ante una situación económica cada vez más difícil.

Cuadro 14

**BARRIOS POPULARES EN ROTTERDAM: FUENTES DE INGRESOS ECONÓMICOS E INGRESOS NETOS MENSUALES, POR TIPO DE FAMILIA 1998**

Fuentes de ingresos económicos	Personas solas	Mujeres solas, con o sin hijos	Pareja sin hijos	Pareja con hijos	Adultos solos	Adultos con hijos	Total
<b>FUENTES DE INGRESOS</b>							
Total	100	100	100	100	100	100	100
Un ingreso	100	100	76	90	37	35	85
Dos ingresos			24	10	52	41	12
Tres ingresos					7	18	2
Cuatro ingresos					4	6	1
<b>PROMEDIOS DEL INGRESO MENSUAL NETO<sup>42</sup></b>							
(ya deducidos los impuestos)							
En florines	1,263	1,509	1,814	1,689	1,954	1,850	1,522

Sigue...

42. Este ingreso no incluye los ingresos por subsidio infantil y por gozo de vacaciones. Este último representa un 8% del ingreso mensual neto. El subsidio infantil, para aquellas familias que tienen niños menores de 5 años es un ingreso que se recibe 4 veces al año en forma trimestral. Es decir, que agregando estos subsidios el ingreso mensual neto es mayor.

...viene

Fuentes de ingresos económicos	Perso- nas solas	Mujeres solas, con o sin hijos	Pareja sin hijos	Pareja con hijos	Adultos solos	Adultos con hijos	Total
RANGOS DE INGRESO EN FLORINES							
Total	100	100	100	100	100	100	100
Menos de 1,300	59	20	6	22	12	---	33
1,301 a 1700	27	60	11	20	19	33	30
1701 a 2,100	10	17	78	52	19	56	29
Más de 2,100	4	3	6	6	50	11	8

Fuente: FLACSO Costa Rica/Centro de Estudios de Política Social de Rotterdam: Encuesta de Hogares en barrios populares de la ciudad de Rotterdam. 1998.

### *La estructura y magnitud de los gastos en las familias*

La gran mayoría de las familias entrevistadas, como ya se dijo, perciben ingresos de la Asistencia Social. Este ingreso, que es el equivalente al mínimo vital, se define anualmente. En 1997 la definición de los montos de ingreso fue la siguiente: 2 personas adultas = 1,700 florines; una madre sola con hijos 1,530 florines; una persona sola 850 florines. Adicionalmente a ello se perciben otros ingresos, por ejemplo el 37% de las familias percibió ingresos por asistencia especial, los niños menores de 5 años reciben subsidio, etc. Pero una forma correcta para medir el grado de pobreza de ingreso incluye necesariamente el análisis de los renglones y el monto de los gastos y el grado de endeudamiento de las familias. En Holanda se pagan muchos impuestos (ejemplo: impuestos a la renta, impuestos municipales, impuestos sobre el medio ambiente), también son inevitables los gastos para seguros, asimismo los gastos en alquileres de vivienda -en el caso de la población encuestada más del 90% alquila vivienda; y finalmente los gastos inevitables por enfermedad. Todos estos gastos son bastante altos. Por ejemplo los gastos por impuestos fijos y vivienda fueron en promedio de 586 florines en la población

encuestada (a los que hay que sumar los otros gastos ya descritos). En general, todos los gastos mencionados representaron entre el 34 % y el 47% de los gastos totales. Los hogares con menor disponibilidad proporcional de gastos para las otras necesidades básicas son los de mujeres solas y las personas solas. (Véase cuadro 15).

Cuadro 15

**BARRIOS POPULARES EN ROTTERDAM. PROPORCIÓN DE GASTOS FIJOS E INEVITABLES Y DE LOS GASTOS DE CONSUMO SOBRE LOS GASTOS TOTALES DEL HOGAR, POR TIPO DE HOGAR 1998**

Variables específicas	Perso- nas solas	Mujeres solas, con o sin hijos	Pareja sin hijos	Pareja con hijos	Adultos solos	Adultos con hijos	Total
TOTAL DE GASTOS	100	100	100	100	100	100	100
GASTOS FIJOS MÁS GASTOS INEVITABLES	47	43	35	42	34	N.D.	N.D.
GASTOS DE CONSUMO	53	57	65	58	66	N.D.	N.D. <sup>43</sup>

Fuente: FLACSO Costa Rica/Centro de Estudios de Política Social de Rotterdam: Encuesta de Hogares en barrios populares de la ciudad de Rotterdam. 1998.

El dinero que queda después de realizados estos gastos sirve para cubrir las necesidades básicas de alimentación, vestuario, recreación, transporte y otros. Pero esos recursos son insuficientes para cubrir estas necesidades. Ante ello, las familias han seguido dos estrategias: por un lado, reducir el consumo en esas necesidades, y por el otro, endeudarse. En algunos casos se recurre a modos ilegales de supervivencia (por ejemplo acudir a vivir "lateralmente" con otra persona –vivir solo pero conviviendo– para agenciarse dos ingresos).

43. No disponible.

Las causas inmediatas del endeudamiento son el aumento al alquiler de la vivienda y los gastos de enfermedad y en promedio hay 1,8 deudores por hogar. Las familias más endeudadas son, en su orden, la pareja con hijos (sus deudas representan el 59% de su ingreso neto anual), las madres solas (46%). –Las menos endeudadas son la pareja sin hijos (10%); los otros tipos de familia tienen un porcentaje del 37%. (Véase cuadro 16).

Cuadro 16

**BARRIOS POPULARES EN ROTTERDAM  
PORCENTAJE DE FAMILIAS CON DEUDAS, MONTO DE  
LAS DEUDAS Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN CON  
RELACIÓN AL INGRESO NETO, POR TIPO DE FAMILIA  
1998**

Deudas de la familia	Perso- nas solas	Madres solas	Pareja sin hijos	Pareja con hijos	Adultos solos	Adultos con hijos	Total
Total	100	100	100	100	100	100	100
Sí tienen deudas	69	70	38	80	88	76	71
Monto del pago de deudas por mes (florines)	142	176	100	224	183	168	170
INGRESO NETO ANUAL	15,156	18,108	21,768	20,268	23,448	22,200	18,264
Monto promedio de las deudas, en florines	5,644	8,339	2,126	11,994	8,362	8,299	7,657
Porcentaje que representan las deudas sobre el ingreso anual neto	37%	46%	10%	59%	36%	37%	42%

Fuente: FLACSO Costa Rica/Centro de Estudios de Política Social de Rotterdam: Encuesta de Hogares en barrios populares de la ciudad de Rotterdam. 1998.

## *Conclusión general*

En el análisis de la información obtenida, se observa en general el bajo nivel de escolaridad de las personas en el contexto de una sociedad con alto nivel de escolarización como es Rotterdam, lo cual es determinante de los riesgos de exclusión en una sociedad que entró en una nueva etapa de la economía, altamente competitiva. También es evidente que 6,5 de cada 10 personas son de diversos grupos étnicos no holandeses, quienes en general están en condiciones de inferioridad con relación a los holandeses. De este modo, los extranjeros de diversos grupos étnicos son los más pobres entre los pobres. Son los mayores perdedores en la globalización. Aunque, comparados con otros pobres del mundo, tienen oportunidad de tener acceso a algún tipo de asistencia social, dentro de las múltiples posibilidades que todavía ofrece el Estado de Bienestar, a pesar de la crisis.

Desde el punto de vista de la reproducción de la fuerza de trabajo, la pobreza en Rotterdam se mueve en una contradicción que parece casi irresoluble: entre la acelerada desvalorización de la fuerza de trabajo no calificada, principalmente por condición étnica y el aumento rápido de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo como resultado de la primacía de la economía de mercado. Esta es la nueva lógica capitalista que afecta, principalmente, a los perdedores en la globalización. La gestión y la gerencia urbana se mueven hoy día en este escenario contradictorio, agregándole a ello la crisis del paradigma gerencial; es decir, la crisis del modelo burocrático del Estado del Bienestar.

### LA GESTIÓN Y LA GERENCIA URBANA Y MUNICIPAL DEL BIENESTAR EN ROTTERDAM

Los Países Bajos, miembro constitutivo de la Unión Europea y sus predecesores, es reinado y democracia parlamentaria a partir de la Constitución de 1848. El país tiene 16 millones de habitantes: 412 por metro cuadrado: una alta densidad. Es fuertemente urbanizado.<sup>44</sup>

---

44. La diferencia entre ciudad y campo está rápidamente desapareciendo en términos

Se organiza en tres niveles de gobierno; el nacional (gobierno central); el provincial: los "estados provinciales"; y el local (la municipalidad). Si se incluye el nivel europeo, se distinguen cuatro niveles gubernamentales. Rotterdam (desde 1972) y Amsterdam (1982) tienen un quinto nivel: una serie de submunicipios (10 en Rotterdam). Holanda es un país muy centralista y al mismo tiempo fuertemente descentralizado en el sentido de que todas las leyes y regulaciones se instituyen en "La Haya", pero en la mayoría de los casos la ejecución está en manos de las "autoridades más bajas". Es una forma de así llamado "co-gobierno", en que el nivel central y el local están gobernando juntamente un área de bien-común, cada uno desde su propio punto de partida.<sup>45</sup> Buena parte de los impuestos se distribuye entre los municipios a través del Fondo de Municipios, en acuerdo con ciertos criterios y con las políticas nacionales actualmente en vigencia. Los municipios reciben "su parte" conforme "una llave de distribución", establecida sobre la base de datos de la estructura social.

La ciudad de Rotterdam, durante mucho tiempo "una ciudad roja" con un gobierno municipal socialdemócrata mayoritario,

---

espaciales tanto como en términos culturales. Factores en este desarrollo están su tamaño pequeño, sus varias redes extensas de comunicación en un territorio culturalmente no demasiado heterogéneo hace siglos, su centralismo gubernamental y, quizás lo más importante, los procesos fuertes de suburbanización y desurbanización, que todavía continúan después el comienzo en los años cincuenta. Muy característico es el fenómeno que un porcentaje alto de los trabajadores urbanos viven fuera de la ciudad en municipios circundantes, prósperos y "verdes" (en Rotterdam 25% de la fuerza laboral activa).

45. El nivel central tiene *la iniciativa política concreta* o, por lo menos, la iniciativa formal de desarrollar un cuadro de referencia nacional para problemas de interés nacional, y *tiene la responsabilidad última*, es responsable para la priorización nacional, distribuye los fondos estatales, es coordinador de la ejecución, guardando la calidad de lo que se ejecuta y el tratamiento equitativo de todos los habitantes (la igualdad bajo la ley) y debe rendir cuentas al parlamento nacional. El municipio, el poder local, tiene en algunos casos un cierto margen para adaptar las leyes y regulaciones nacionales a circunstancias locales (descentralización), puede diseñar políticas y "ordenaciones" válidas al nivel municipal, siempre bajo prueba eventual por el gobierno central, en varias áreas de intervención. Aunque el gobierno central a veces no controle directamente cada actuación municipal, posee control efectivo a distancia por "los cordones de la bolsa". El sistema de recaudación de impuestos en Holanda garantiza el control central: 95 por ciento de los impuestos está recaudado directamente por el gobierno central ("impuestos generales").

contaba en 1998 con siete partidos políticos: los socialdemócratas con 15 escaños, los conservadores-liberales con 9, los liberales centristas con 3, los demócratas cristianos con 8, los verdes con 4, los socialistas con 4 y un partido local ("Partido de la Ciudad") con 2 escaños.<sup>46</sup> Desde el fin de la Segunda Guerra, el alcalde, quien ejerció como presidente del ejecutivo y del concejo municipal, pero no es electo popularmente, es de tendencia socialdemócrata.

### *Políticas municipales y acciones específicas contra la pobreza al nivel municipal y local*

Como se ha dicho anteriormente, la ciudad de Rotterdam es a la vez la más rica y la más pobre del país. Un indicador evidente de esta situación es el hecho que de los veinte barrios más empobrecidos del país, siete se encuentran en Rotterdam.<sup>47</sup> Otro indicador dramático consiste en la dependencia de beneficios estatales al nivel mínimo: 51% de las familias es beneficiario y casi completamente dependiente de una forma u otra de seguros o provisiones financieras. Esta situación se presentaba a los ojos de los gerentes del gobierno y de la economía no solamente como dramática en términos sociales y económicos, sino también como un peligro para la cohesión social para el desarrollo, amenazando a provocar una segregación étnica seria. Esta definición de la situación fue punto de partida para el desarrollo de un complejo de políticas de parte del gobierno municipal para combatir el desempleo. El complejo se presentó bajo el nombre de "revitalización económica" o "la Nueva Rotterdam".

La Municipalidad de Rotterdam desarrolló, hacia fines de los años setenta "una escala de prosperidad", o más bien de pobreza de los barrios de la ciudad con el objetivo de tener un instrumento de medida para la distribución racional de fondos en el cuadro de la

---

46. En las elecciones de marzo 1998 dos partidos de la extrema-derecha, con 5 escaños juntos, y un partido cristiano-derechista (1 escaño) han sido derrotados completamente.

47. SCP (1997): *Jaarboek Armoede 1997* (Anuario de Pobreza). En el presente estudio figuran tres de estos barrios en la ciudad.

política social municipal. Más tarde, en 1996, el Gobierno Central empezaba a presentar en su "Anuario de Pobreza" un mapeo nacional de los barrios más pobres de Holanda. Siete barrios de Rotterdam aparecían en 1996 entre los veinte más empobrecidos del país. Los barrios investigados se encuentran entre los primeros diez.

En el análisis de las políticas municipales y locales específicas sobre la atención y erradicación de la pobreza es importante distinguir en primer lugar entre la política general del Estado de Bienestar, que encuentra en Holanda su expresión principal en la asistencia social, y las políticas locales del combate contra la pobreza en un sentido más estricto. Estas últimas políticas se refieren a regulaciones específicas en los años ochenta y noventa, desarrolladas al nivel local, y dirigidos a combatir "la nueva pobreza".

El Estado de Bienestar se desarrolló principalmente desde la segunda mitad del siglo pasado en todas las áreas del bienestar para combatir "la pobreza del proletariado industrial", asegurando los riesgos del mercado laboral (desempleo, incapacidad, vejez) y como sostén a hogares y personas que, por una razón u otra no eran capaces de cuidar suficientemente de sí mismas. El Estado de Bienestar también tenía como objetivo proveer a las personas dependientes la oportunidad de movilidad en la escala social (subsidio a la renta, a los gastos de la salud, la educación, etc.).

Es interesante notar que los "beneficios del Estado" eran también muy ventajosos para la clase media (bolsas de estudio, subsidio a la renta, a la salud, subsidio en caso de uso de provisiones culturales y de recreo, etc.), porque el derecho a un beneficio corre a lo largo de una escala entre ingresos y gastos. Por ejemplo: el derecho a un subsidio a la renta se acaba cuando los ingresos alcanzan a un nivel de 60.000 florines al año, y cubre alquiler hasta por 300 florines al mes. Este mecanismo de "la escala resbalante entre ingresos y gastos" se utiliza frecuentemente en las regulaciones del Estado de Bienestar.

Las políticas locales contra la nueva pobreza (o más bien contra la pobreza re-emergente), aunque operen con un alto grado de autonomía, tienen relaciones con un conjunto más amplio de políticas adaptadas en los años ochenta y noventa, que se dirigen a barrios pobres en las grandes ciudades. En el comienzo de los años ochenta aparecía en "la agenda política" el tema de los barrios viejos,

céntricos, empobrecidos de las grandes ciudades. Se formulaba el fenómeno de la "acumulación de problemas" en barrios con gran número de desempleados, alto porcentaje de grupos étnicos recién llegados, viviendas deterioradas, un alto grado de dependencia de beneficios estatales, y con una concentración de problemas de tráfico y adicción a las drogas, criminalidad en pequeña escala (vandalismo, robos, pintas en las paredes, etc.). Un aspecto nuevo del tema era que los problemas mencionados se definían como intrínsecamente interrelacionados, con la tendencia de reforzarse entre sí. Otro aspecto era que los problemas tenían una base física; es decir, territorial: eran problemas de un barrio. Eso fue el punto de partida para la integración de políticas que hasta este momento eran predominantemente sectoriales; es decir, funcionaban cada uno por sí mismo. Al mismo tiempo, el espacio físico del barrio se transformó "la base de operaciones": En un espacio físico es donde se dan los problemas y no se pueden solucionar si no se toman en cuenta todos los aspectos del problema integral. Porque el barrio consiste de residentes con problemas, los residentes han empezado a asumir un papel en la definición y la solución de los problemas: la participación de los ciudadanos, a través de sus organizaciones privadas, sino con la participación directa, se formulaba como condición esencial para el éxito de una intervención del gobierno municipal. Con la importancia creciente de la participación de los residentes, aumentaba también la importancia y el poder político de las submunicipalidades. Lo mismo ocurrió con las organizaciones de residentes, que ya han jugado un papel esencial en el proceso de la renovación urbana de viviendas. Se desarrollaba a lo largo de los años una serie de políticas con los mismos objetivos y las mismas características, cada vez más estructurales y más institucionalizadas: la política de "los barrios en acumulación de problemas" (1986), la renovación social (1989), los proyectos URBAN (1992, subsidiado fuertemente por la Comisión Europea) y finalmente la "Política Nacional de las Grandes Ciudades" (1996).

Todas estas políticas de hecho tienen por objeto el combate contra el empobrecimiento y el empeoramiento de barrios en un sentido apto: mejorar las viviendas, mejorar el ambiente físico y social, crear empleo, estimular la escolarización (el combate contra el

analfabetismo), reducir los gastos de la vivienda, desarrollar sistemas de sostén financiero a los pobres, reducir el problema del acceso a los servicios sociales, esa era la tarea de las instituciones públicas en el sector social. La integración de las diferentes operaciones sectoriales y la institucionalización de los diferentes actores y prácticas se encontraba con gran número de obstáculos: competencias tradicionales, procedimientos y culturas burocráticas diferentes y, también, falta de fondos. El problema más importante era que estas políticas especiales funcionaban aparte, al margen de las políticas genéricas existentes y tenían muy pocas probabilidades de cambiar la cultura política y burocrática tradicional. En todo caso, los barrios pobres eran en 1995 todavía "barrios en acumulación de problemas", aunque en algunos barrios se observan unas pequeñas señales de mejoramiento. Pero para los políticos y la población afectada, los mejoramientos no son suficientes. Juntamente con la "Política Nacional de las Grandes Ciudades", se inició en el nivel del país un esfuerzo político reiterado de "combate nuevo contra la pobreza", preparado y liderado en cuanto a su contenido y características por el gobierno municipal de Rotterdam.

### *Periodización de las políticas locales de combate contra la pobreza en Rotterdam*

El término "combate contra la pobreza" y las políticas que formaban el contenido del combate surgieron en 1984 como algo nuevo y necesario en las condiciones sociales de estos años. Interesante y curioso porque la gran política contra la pobreza, la política genérica, constituida por el Estado del Bienestar mismo y más específicamente por la Ley de Asistencia Social, ha sido el instrumento, por excelencia, contra la pobreza. Se necesitaba, evidentemente, un esfuerzo político nuevo. Es la re-emergencia de fenómenos de pobreza, inicialmente definidos como problemas financieros de los dependientes de los beneficios estatales, la cual era la causa y el punto de partida de un "combate nuevo contra la pobreza". Los problemas financieros observados en los hogares

eran la consecuencia de la subida enorme del desempleo, producido por la recesión económica y la reducción de los gastos colectivos del Estado, especialmente de los beneficios estatales al nivel mínimo. El Estado en sí mismo era un factor de creación de una parte de "nueva pobreza" por la reducción de los beneficios financieros que tradicionalmente otorgaba a los pobres. Para corregir las consecuencias de esta reorganización de los gastos colectivos, las municipalidades holandesas, bajo el liderazgo de la Municipalidad de Rotterdam, empezaron a desarrollar intervenciones locales de sostén a los "hogares con ingresos al nivel mínimo". De esa cuenta se pueden observar, a lo largo de 1984-1988 cuatro "generaciones de intervención".

*La primera generación 1984-1987: previniendo la "segregación social de los pobres".* Luego de la aparición de la publicación en Rotterdam "Mínima zonder Marge" (Hogares al nivel mínimo sin margen financiero) se produjeron tres tipos de intervención.

Una intervención consistente en proporcionar sostén financiero a ciertos grupos de dependientes pagados con fondos municipales.

Otra intervención estaba conformada por una serie de intervenciones para corregir el "aislamiento social" y la "segregación social" de beneficiarios, en forma de subsidios para estimular la participación en la educación, la cultura, los deportes y otras actividades. Estos subsidios se concedían para garantizar la participación. Las intervenciones financieras fueron prohibidas inmediatamente por el gobierno central con el argumento de que la política de ingresos es privilegio del Estado Nacional. En el período analizado, la Municipalidad de Rotterdam desarrolló, "contra legem", un subsidio municipal destinado a la renta para hogares en peligro de evicción a causa de deudas. Los fondos se incluyeron en los presupuestos para los proyectos para renovación urbana. Cada partido político ganaba en la renovación urbana con esta acción, por lo que esta intervención no fue prohibida y continuó vigente hasta finales de los años ochenta. El número de casos se estabilizó al final de esa década en 5.000 hogares, invirtiéndose por año alrededor de cinco millones de florines (alrededor de unos 25 millones en el período en que la misma estuvo en vigencia). La ejecución de esta política estuvo en manos de las

corporaciones de vivienda y el departamento municipal de asuntos sociales.

Una tercera intervención era el desarrollo de un "pasaporte rotterdamense" de participación a la cultura y actividades sociales. El pasaporte daba derechos a descuentos fuertes si una persona visitaba museos, cinemas, tomaba parte en cursillos, etc. El pasaporte podía comprarse por todos los residentes, los pobres pagaban diez florines, los ricos ciento diez. El pasaporte todavía existe en 1998, tiene alrededor de cincuenta mil tenientes. El sorteo de provisiones ha sido extendido. Se paga la intervención con fondos municipales y contribuciones de los provisosores de actividades, quienes también ganan con esta política porque reciben más visitantes. La venta del pasaporte es cosa de un "almacén" municipal que es parte del departamento de asuntos sociales.

*La segunda generación: 1987-1989.* En la segunda mitad de la década del ochenta se hizo muy relevante, política y socialmente, el endeudamiento de los hogares con ingresos bajos, viviendo en casas de corporaciones (viviendas sociales). Las corporaciones y la compañía municipal de gas perdían grandes montos de ingresos por el no pago de rentas y de facturas de energía. Había al mismo tiempo gran número de evicciones (cerca de 1.000 al año). Para corregir esta situación problemática para los residentes tanto como para las corporaciones y la compañía de energía, se desarrolló un proyecto de saneamiento de deudas para hogares al nivel mínimo, en acuerdo con las leyes existentes en el país. El departamento de Asuntos Sociales de la Municipalidad estuvo a cargo de esta política. Liderado por el departamento se constituyó un "joint venture" entre el departamento, el banco de crédito municipal, las corporaciones y la compañía de energía. Cada hogar endeudado se enviaba al departamento más o menos forzadamente (la amenaza de evicción) para arreglar las deudas. Para controlar y ayudar a los hogares saneados, las organizaciones profesionales privadas fueron obligadas a "acompañar a los clientes" por una duración de tres años. Los fondos necesarios del aparato y para el saneamiento se obtenían de la Municipalidad, el banco de crédito, las corporaciones, la compañía de gas y los demás

deudores privados y públicos. Aproximadamente 15.000 hogares han sido ayudados. Se observó un fin exitoso en 60% de los casos.

*La tercera generación: 1989-1995.* Este es un período en el que los problemas financieros de los hogares dependientes de los beneficios del Estado se endurecieron de nuevo, debido a la subida de las rentas, de contribuciones propias en caso de uso de servicios sociales, de servicios de salud, de educación, etc. Los beneficios al nivel mínimo quedaron congelados en términos de poder adquisitivo al nivel de 1986. En 1989 por primera vez hubo un cambio al nivel central en el sentido de que el Gobierno Central empezaba lentamente a reconocer políticamente que en los Países Bajos resurgía la pobreza. Las municipalidades recibían de la parte del gobierno central 50 millones de florines para el combate contra la pobreza, definida como "aislamiento social". Los fondos tenían que añadirse a la "asistencia social especial" bajo la gerencia de los departamentos municipales de asuntos sociales. Al mismo tiempo, los presupuestos para la asistencia social especial fueron descentralizados hacia las municipalidades, dando a estas más espacio para desarrollar regulaciones adecuadas para problemas locales. Sin embargo, lo más importante fue el reconocimiento político por parte del Gobierno Central de que la pobreza existía en Holanda.

*La cuarta generación: 1995-1998.* Estimulado políticamente por publicaciones de la Municipalidad de Rotterdam, el Gobierno Central publicó en 1995 un documento reconociendo francamente la pobreza en Holanda como consecuencia de la reducción de los gastos colectivos y formula algunas iniciativas financieras de sostén a "grupos al nivel mínimo en necesidad" definidos como "grupos evidentemente vulnerables". El cambio importante es que el gobierno reconoce grupos en necesidad especial (grupos meta) y temas de alta importancia (gastos de vivienda, gastos de ancianos solos, y gastos de crianza de niños en hogares al nivel mínimo). La Municipalidad de Rotterdam tomó inmediatamente la libertad de operacionalizar las nuevas ideas del Gobierno Central por medio de su documento "Un nuevo ataque a la pobreza".

¿En qué consiste este nuevo ataque a la pobreza? Primeramente se focaliza el documento en grupos meta: grupos en alta vulnerabilidad,

grupos también cercanos al corazón emocional de la población: ancianos con solamente una pensión estatal al nivel mínimo; madres solas en dependencia de larga duración de beneficios y sus hijos; incapacitados, y gente sin techo. Aunque se identifican científicamente alrededor de 30 mil hogares en pobreza (incluyendo estas clasificaciones) políticamente se establecía que Rotterdam contaba con 15 mil hogares directamente vulnerables. Esta diferencia en la decisión política se debe a que los fondos no son suficientes para cubrir los 30 mil hogares.

#### PERSPECTIVA ACERCA DE LA POBREZA Y LA GESTIÓN PÚBLICA PARA SU ERRADICACIÓN

En 1989 se tenía consciencia en la ciudad, con el gobierno municipal acerca de "una quiebra en el diseño de la revitalización" y por consecuencia en "la textura social urbana": El desarrollo social no iba al mismo paso que el desarrollo económico. Esta apreciación política estimuló una serie de políticas de corrección: la política de "renovación social",<sup>48</sup> más tarde continuada basándose en políticas nacionales como "la Política de Ciudades Grandes (1995), seguida por nuevas regulaciones del mismo tipo bajo el liderazgo de un Ministerio nacional nuevo, instituido en 1998, que deberá dirigirse a "las políticas de las ciudades grandes y las minorías culturales".<sup>49</sup> Este tipo de políticas está caracterizado por un esfuerzo para intervenir a la escala de y dentro del perímetro del barrio, para integrar políticas existentes, de modo que se produce una "sinergia" entre los varios actores relevantes con las mismas prioridades. La participación activa de los vecinos es considerada de alta importancia. Se limita la acción a los barrios más pobres, definidos como pobres o "atrasados

---

48. Commissie-Idenburg (1989): Rotterdam, ongedeelde stad. Sociale vernieuwing in Rotterdam (Rotterdam, ciudad dividida. Renovación social en Rotterdam). Rotterdam: Prensa Municipal.

49. Gobierno Nacional (1998): Ontwerp Regeerackoord 1998 (Diseño del Acuerdo sobre el Documento Constitutivo 00 y Programático del Gobierno). Den Haag: Departement van Algemene Zaken, 18 juli 1998.

socialmente" por un número de indicadores objetivos. Primeramente la intervención se dirige al refuerzo de la base económica (empresas pequeñas) y su ambiente físico (calles, plazas, espacios verdes), a garantizar la seguridad física-social contra la criminalidad pequeña, causada por la concentración de la pobreza y el ambiente degradado, a la creación de empleos al nivel del barrio, la renovación de viviendas, y el mejoramiento del ambiente físico y social por la provisión de facilidades públicas. Las intervenciones se pagan basándose en fondos, provistos por el gobierno municipal, el gobierno nacional y la Unión Europea.

La "quiebra" entre el desarrollo económico y el desarrollo social resulta en "una ciudad y sociedad urbana dividida".<sup>50</sup> Esta división, aunque es una construcción intelectual para delimitar varios fenómenos en el mundo real de las ciudades, puede observarse claramente en Rotterdam. Hay barrios relativamente prósperos y barrios empobrecidos. En los barrios de "pobres" se concentran los desempleados; existen barrios con más de la mitad de los adultos entre 16 y 65 años de edad sin trabajo. Se concentran allá las familias beneficiarias de asistencia social (a veces más que 50% de la población residente), problemáticamente endeudadas. No es una mera casualidad que se encuentren en estos barrios la mayoría de los grupos étnicos de las varias nacionalidades presentes, legales tanto como ilegales. No es coincidencia que, a pesar de la renovación urbana de los años pasados, gran número de las casas en los barrios pobres todavía está en condición degradada y las viviendas renovadas demasiado caras para sus habitantes. No hay muchos lugares verdes; al contrario, hay ruido del tráfico día y noche, hay polución del aire y problemas con la recogida de basura. Las facilidades sociales, culturales y educativas son a veces de menor calidad que en los barrios "mejores", y de vez en cuando incluso de menor cantidad, mientras que la necesidad de estas provisiones es más alta que en los barrios

---

50. Los términos y la conceptualización de la división urbana se toman a dos publicaciones de 1992. Véase: Fainstein, y Fainstein (1992): *Divided cities*, Duffy, H. (1992): *Divided Cities in the Global Economy*. Human Strategies. The 1992 European-North American State-of-the-Cities Report (Ciudades Divididas en la Economía Global. Estrategias Humanas. Informe sobre la situación de las ciudades en Europa y América del Norte 1992). Chicago/Rotterdam: The PSARAS Fund.

donde hay más adinerados. Se desarrolla en los barrios populares las primeras características de una cultura de la pobreza o más bien del desempleo, porque en algunas partes no puede encontrarse "modelos de parentesco del papel trabajador"; casi nadie en el ambiente relevante tiene un trabajo. En la mayoría de los barrios viejos alrededor del centro están cristalizándose estructuras sociales y repertorios culturales que están difiriendo en grado creciente de lo que puede observarse en los barrios de los "activos" en la economía, los más o menos adinerados. Estas estructuras específicas no solo están en función de la condición económica, sino también de los procesos continuos de formación de nuevos fenómenos culturales, generados por la mezcla diaria de los varios repertorios étnicos presentes en un territorio limitado, donde se vive en un "contexto físico denso".

Esta divergencia entre los pobres y los demás residentes urbanos no es un resultado de la elección libre de los afectados; ellos están, al contrario, forzados a reorganizar su forma de existencia dentro de un espacio territorial, social, económico y cultural, que les ha sido concedido por los partidos más poderosos en el mercado de bienes y servicios, por las políticas nacionales y locales o más directamente por tendencias sociales y culturales en el desarrollo de la sociedad urbana holandesa. Eso no es decir que los residentes de los barrios viejos se encuentran todos en circunstancias de marginalidad, hay familias que viven por preferencia, y hay pobres que viven en barrios mejores.<sup>51</sup> Además, la marginalidad en la práctica diaria es un fenómeno relativo y dinámico, con variaciones en grado y duración temporal entre las familias individuales afectadas. Lo esencial en la división urbana es que puede observarse a lo largo de varias dimensiones del fenómeno una segmentación entre el mundo dinámico de las familias que toman parte en "la Nueva Rotterdam" y el mundo sin perspectiva de los excluidos, de los marginados. La Nueva Rotterdam es intrínsecamente vinculada a la mundialización

---

51. Se dice en Holanda que los pobres en buenos barrios viven en "pobreza silenciosa": No son muy visibles "de fuera"; muchas familias en problemas allá están acostumbradas a cubrir su situación. El término está aplicado también a los ancianos pobres y familias que han bajado de la clase media y no hacen reconocibles sus problemas.

en un sentido económico tanto como social y cultural; los excluidos son sorprendentemente vinculados al mismo fenómeno de globalización pero con efectos contrarios: La globalización los excluye como masa económicamente inutilizable, destruyendo sus recursos ya escasos, no solamente en un sentido material, sino también en cuanto a su capital social y cultural.<sup>52</sup> Los desafíos son grandes y complejos, pero el futuro es de todos modos incierto. Lo importante es que hay que imaginar nuevas políticas y nuevos métodos, una nueva ética de la gestión pública en la que los pobres sean activamente sujetos sociales en la perspectiva de erradicar, de nuevo en el caso holandés, la nueva pobreza.

---

52. Oude Engberink, G. (1995): "De verdeelde stad" (La ciudad dividida). Geografie V-2.

**ESTUDIO COMPARADO EN DOS  
CONTEXTOS DE LA GLOBALIZACIÓN  
DESIGUALDADES SOCIALES Y POBREZA:  
SOCIOTERRITORIALIDAD,  
DESCENTRALIZACIÓN  
Y POLÍTICAS MUNICIPALES**

Rokael Cardona Recinos  
Gerard Oude-Engberink

INTRODUCCIÓN

En esta última parte de este libro se incluyen los aspectos más relevantes de la comparación a nivel de cada Estado de Bienestar y de cada ciudad con la finalidad de demostrar, con información empírica y precisa, de qué manera la nueva fase de la globalización unifica procesos que anteriormente eran impensables en las investigaciones sociales.

La pregunta que estuvo presente a lo largo de toda la investigación fue si era posible comparar la marginalización social y la gestión urbana entre dos ciudades tan diferentes, una de un país en desarrollo de naturaleza agroexportadora y la otra de un país industrializado que cuenta con una de las rentas per cápita más altas del mundo. Ello nos llevó a otras dos preguntas relacionadas: ¿sobre si es comparable la gestión urbana de las políticas del bienestar social de la ciudad de Rotterdam con San José, y si existe marginalización social en Rotterdam, ciudad que había logrado erradicar la pobreza

tradicional? Finalmente fue obligada la pregunta que devino en la central: ¿de qué manera la globalización económica (reestructuración de la economía a escala mundial), política (reducción, redimensionamiento y crisis del Estado del Bienestar, tanto en su organización central como en la gestión municipal) y cultural (ideología sobre el consumo, pautas de conducta) determina la reaparición de la pobreza en un país industrializado (¿bajo qué formas?) y la mayor complejidad de la pobreza en un país en desarrollo? ¿Qué aspectos son comunes y cuáles diferentes? En las partes dos y tres de la investigación se analizaron por separado ambos países y ciudades con la finalidad de darles respuesta a las primeras preguntas formuladas. Ahora, en esta cuarta parte de la investigación, pretendemos darle respuesta a la pregunta central.

Como no se pueden entender las ciudades que se comparan en este estudio sin su referencia obligada al contexto de cada país del cual forman parte, y de la trama de las relaciones internacionales en las que están inmersos, se hace en primer lugar un análisis comparado de los dos modelos de Estado de Bienestar que significan Holanda y Costa Rica.

#### DOS MODELOS DE ESTADO DE BIENESTAR, DOS MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA DE LA CUESTIÓN SOCIAL

Holanda y Costa Rica son dos países distintos, igualmente Rotterdam (un puerto industrial y de servicios) y San José, la ciudad capital de Costa Rica. También poseen muchos fenómenos comunes en la situación y características de la pobreza, como se irá analizando a lo largo de este trabajo. Por ahora interesa destacar tres aspectos fundamentales: el desigual desarrollo de los Estados de Bienestar (EB); los aspectos sociodemográficos y urbanos y las diferenciadas tendencias en el combate y la erradicación de la pobreza. El objetivo básico es insistir en la tesis de que la marginalización social y la gerencia urbana son dos conceptos profundamente relativo a las condiciones históricas de cada sociedad y Estado. Es necesario, por otra parte, considerar la causalidad estructural común a las condiciones de marginalización social y gerencia urbana.

### *Algunas diferencias significativas entre los Estados de Bienestar estudiados*

Las similitudes y las diferencias de ambos modelos de Estado del Bienestar son esenciales y tienen consecuencias directas en las posibilidades que tienen para combatir la pobreza.

Hay una gran similitud en el Estado del Bienestar en ambos países, especialmente desde el punto de vista del índice del desarrollo humano logrado, como resultado de las políticas de largo plazo que establecieron como prioridad el objetivo de la equidad, el combate a la exclusión social, la democracia política y la sostenibilidad del desarrollo social; todo ello fundamentado en un concepto de ciudadanía que no se limitó a los derechos políticos sino que incursionó en los derechos económicos y en los derechos sociales buscando la aproximación a la igualdad social, como aspecto básico de la cohesión social y la estabilidad política. Su resultado en términos sociales fue una amplia clase media, una sociedad bastante igualitaria, poca concentración de la riqueza y el combate exitoso de la pobreza urbana, habiendo llegado casi a su erradicación completa en Holanda y a su erradicación parcial en Costa Rica, con significativos logros. Por ello una similitud importante de ambos modelos de Estado se refiere a la institucionalidad democrática para mantener la cohesión social. En ambos países ha habido siempre una preocupación central por el desarrollo social y la reducción y la erradicación de la pobreza, y esto ha estado relacionado directamente con el logro de cohesión social.

Pero existen diferencias fundamentales. La primera se refiere a la base económica y el modelo de sociedad sobre el que se erigió el Estado del Bienestar: un país altamente industrializado, una sociedad urbana *vs.* un país subdesarrollado agroexportador con un modelo de sustitución de importaciones, y una sociedad heterogénea urbana/rural; esto tuvo consecuencias sobre el grado y las formas de la erradicación de la pobreza; implicaciones en la elaboración conceptual y en la definición de los métodos para la medición de la pobreza. Mencionaremos brevemente algunos indicadores fundamentales.

a) *La magnitud de la riqueza y la distribución del ingreso*

El producto interno bruto de Holanda es superior en 42,8 veces el de Costa Rica, lo que se traduce en que el PIB per cápita es superior en 9,2 veces. Esto tiene consecuencias directas en las diferentes magnitudes y cualidades de la pobreza. Por ejemplo, el concepto de extrema pobreza como se define en Costa Rica no tiene sentido y no se aplica para el caso holandés. Obviamente el valor de la reproducción de la familia en Holanda es mucho más costoso que en Costa Rica, lo cual implica por ejemplo que una persona en situación de pobreza no extrema en Holanda necesite el equivalente de US\$11.000 al año para sobrevivir en estas condiciones, lo que equivale al 46% del ingreso promedio por persona de ese país mientras que en Costa Rica se estiman US\$913 anuales para una persona en similares condiciones, lo que equivale al 35% del ingreso promedio por persona en este país. En Holanda hay un mejor nivel de vida y menos desigualdades sociales. (Cuadro 1).

A pesar de las grandes diferencias en riqueza, en Costa Rica existe una concentración del ingreso en una relación de 3 a 1 con respecto a Holanda, porque está más concentrada la riqueza. Las desigualdades en la distribución del ingreso son mayores entre los extremos del primero y el último decil. En efecto, el ingreso del 10% más rico de Costa Rica es 28 veces superior al 10% más pobre en este país. Por otro lado, desde los años ochenta la desigualdad en la distribución del ingreso se ha mantenido o ha aumentado (Sojo, 1998:79). Las tendencias en la distribución del ingreso, en Costa Rica muestran que en 1980 el 20% más rico era 12,2 veces superior que el 20% más pobre; y en 1997 el 20% más rico era 13,2 veces superior que el 20% más pobre. El panorama social en Costa Rica se ha complejizado, pero el escenario no ha sido más equitativo. Al contrario, hay muchos signos de aumento de la desigualdad social, aunque se carece de estudios específicos al respecto. (Cuadro 2).

Cuadro 1

**INDICADORES GENERALES DE RIQUEZA Y POBREZA  
ENTRE COSTA RICA Y HOLANDA 1997**

Variables	Costa Rica	Holanda	Diferencia o proporción
Producto interno bruto en 1995 (us\$ millones)	9.233	395.900	42.8 veces mayor
PNB per cápita en 1995 (dólares por año)	2.610	24.000	9.2 veces mayor
Línea del ingreso anual per cápita de la población urbana en situación de pobreza moderada	913	11.000	10 veces mayor
Línea del ingreso per cápita de la población urbana en situación de pobreza extrema	418	No se aplica	No hay comparación
% del ingreso que recibe el estrato inferior de la población (40% de todas las personas) en relación con el ingreso total	13%	21%	8%
Pobreza moderada (dólares per cápita por año)	913 (1997)	11.040 (1995)	10,127
Pobreza moderada % sobre el PNB per cápita	35%	46,0%	No se aplica
Pobreza extrema (us\$ 418)	16%	Nsa	No se aplica
Pobreza: porcentaje de personas que vivían con menos de un dólar por día por persona en 1995	18,9%	Cero	No se aplica

Fuente: 1) Banco Mundial, 1997, p. 239-249; 2) Trejos, Juan Diego, 1997; 3) Oude-Engelberink, 1997: Urban Poverty. The case of Rotterdam. Summary, p.8.

Cuadro 2

**DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN  
COSTA RICA Y EN HOLANDA -1997-**

% de la población por quintiles	Costa Rica 1989	Holanda 1988
20% inferior primer quintil	4% del ingreso	8% del ingreso
Segundo quintil	9%	13%
Tercer quintil	14%	18%
Cuarto quintil	22%	24%
20% superior último quintil	51%	37%
Diferencias entre Costa Rica y Holanda	El 20% más rico es 12,7 veces superior que el 20% más pobre	El 20% más rico es 4,5 veces superior que el 20% más pobre

Fuente: Banco Mundial, 1997, p. 247.

*b. Diferencias de posición de ambos países en la globalización*

La deuda externa e interna, la inflación y la pérdida de los términos de intercambio implican que Costa Rica esté en desventaja con respecto a Holanda en el contexto de la globalización. El valor de las manufacturas exportadas por Holanda como porcentaje del PIB alcanzó el 63%, mientras que en Costa Rica solamente fue del 33% (Véase cuadro 3).

*c. Diferencias en las capacidades del Estado*

Una diferencia sustancial es la riqueza del Estado, su capacidad fiscal (capacidad de agenciarse ingresos propios y disponibilidad de recursos para el financiamiento de sus funciones) para financiar las funciones y políticas del bienestar que son sustancialmente más amplias y más universales que en el caso costarricense. Esto se percibe más claramente en cuanto a los indicadores sociales entre ambos países. La proporción de gastos sociales en relación con los gastos

totales del Estado no presentan grandes diferencias, pero sí los índices de gastos por persona en todas las áreas de la política social. Estos datos son elocuentes. Holanda, además, tiene un rubro significativo de gastos en programas del mercado de trabajo y gastos para subsidios al desempleo. (Véase cuadro 4).

Cuadro 3

**OTROS INDICADORES DE LA COMPARACIÓN ENTRE  
HOLANDA Y COSTA RICA -1997-**

Variables	Costa Rica	Holanda	Diferencia
Tasa media de inflación anual 1985-1995	18,4	1,7	-17,2
Deflactor del PIB 1990-95	19,1 <sup>1</sup>	2,2	+16,9
Deuda externa total, 1995 (us\$ millones)	3,800	no existe deuda ext.	
Valor neto de la deuda externa en 1995 (% del PNB)	40%	Nsa.	
Deuda externa como % de las exportaciones	96,3% <sup>2</sup>	Nsa.	
Servicio de la deuda como % de las exportaciones, en 1995	16,4%	Nsa.	
Relación neta de los términos del intercambio 1985 a 1995 (1987-100)	-19%	+2%	-21%
% del PIB en el sector servicios	58	70	-12%
% del PIB en el sector industrial	24	27	-3%
Valor de las manufacturas como % del total de exportaciones	33%	63%	-30%

\* No se aplica.

Fuente: Banco Mundial, 1997, ps.239-249.

1. El deflactor del PIB se ha calculado implícitamente como el coeficiente entre el PIB a precios corrientes y el PIB a precios constantes. El deflactor del PIB es la medida de base más amplia de las fluctuaciones de precios (Banco Mundial, 1997:283).
2. En 1980 el valor de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones era más que el doble de estas (225%). En quince años se redujo en 125%. A cambio, sin embargo, creció la deuda interna que ahora es un problema estructural importante en la situación fiscal del Estado.

Cuadro 4

**INDICADORES DE FINANCIAMIENTO DEL GASTO SOCIAL,  
ENTRE HOLANDA Y COSTA RICA -1997-**

	Costa Rica	Holanda	Diferencia o proporción
Contribuciones a la seg. social como % de los ingresos tributarios	28	38	+10
% en gastos sociales sobre el gasto total del sector público	63%	74%	+11
Gasto social por persona, por año, en US\$	532	8.861	17 veces superior
Gasto por persona en salud	226	1.793	7,9
Gasto por persona en educación	177	1.354	7,6
Gasto por persona en seg. y asist. social	122	4.824	40
Gasto por persona en programas del mercado de trabajo	n.d.	2.286 <sup>3</sup>	
Gasto por pers. en subsidios de desempleo (sobre mil desempleados)	Nsa.	21.679	

Fuente: Banco Mundial, 1997, ps.239-249.

*d. Diferencias en el acceso a la educación y en su cobertura*

Una consecuencia de fundamental importancia para el tema que nos ocupa se refiere a las condiciones de acceso y cobertura educativa para los niños y niñas en edad escolar para la escuela secundaria (del séptimo al undécimo grados). En este aspecto hay diferencias sustanciales entre uno y otro país, cuyas consecuencias inmediatas son decisivas en las perspectivas de la desintegración social y en las probabilidades de reproducción generacional de la pobreza. Se trata

3. Por habitante, en edad activa.

en el caso holandés, de condiciones creadas por el Estado de bienestar para "retener" a los adolescentes en la escuela y dotarlos de las condiciones y oportunidades para su desarrollo educativo, lo cual garantiza estabilidad y seguridad para los jóvenes; en tanto que en Costa Rica alrededor de la mitad de los adolescentes abandonan la escuela, principalmente de los sectores populares, pasando a engrosar las filas de la fuerza de trabajo joven poco calificada o bien de los grupos sociales desintegrados en los barrios populares urbanos. Los datos del siguiente cuadro son elocuentes al respecto. Se observa en primer lugar que en cuanto a la cobertura de la educación primaria no existen diferencias entre uno y otro país, en ambos casos la cobertura es del 100% o más. Pero en la educación secundaria la cobertura Holanda es de más del 100%, mientras que en Costa Rica es solamente del 49% en hombres y del 45% en mujeres.

Cuadro 5

**COSTA RICA Y HOLANDA: INDICADORES DE EXCLUSIÓN SOCIAL DE NIÑOS Y NIÑAS; Y JÓVENES POR ACCESO A LA EDUCACIÓN, SEGÚN NIVELES -1997-**

Variables	Costa Rica	Holanda	Diferencia
<b>MATRICULADOS EN EL NIVEL PRIMARIO</b>			
Hombres	105	99	+ 4
Mujeres	106	96	+ 10
<b>MATRICULADOS EN EL NIVEL SECUNDARIO</b>			
Niños	49	120	- 71
Niñas	45	126	- 81

Fuente: Banco Mundial, 1997, pp.239-249.

*e. La capacidad fiscal del Estado del Bienestar*

Esta capacidad estratégica del Estado está en relación directa con las posibilidades económicas, por su capacidad coercitiva en materia fiscal y por las fuentes de su financiamiento, por parte de la sociedad.

En este sentido, el Estado holandés se financia en mayor medida que el costarricense por medio de los impuestos al capital y a la seguridad social, con una gran diferencia de 19 y 11 puntos respectivamente, lo que se traduce en grandes magnitudes de recursos financieros en términos reales.

Cuadro 6

**COSTA RICA Y HOLANDA: INDICADORES DE LA ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL ESTADO, COMO PROMEDIO, 1991-1995.**

Variables	Costa Rica	Holanda	Diferencia o proporción
Total ingresos corrientes	100,0	100,0	
a. Tributarios	85,8	88,8	-3,0
Ingresos, utilidades y ganancias de capital	9,8	28,7	-18,9
Contribuciones a la seg. social	27,7	38,5	-10,8
Bienes y servicios nacionales	32,2	21,6	+10,6
Comercio internacional	16,1	----	+16,1
b. No tributarios	13,1	8,0	+5,1
c. Ingresos no especificados	1,1	3,2	-2,2

Fuente: Banco Mundial, 1997, pp.239-249.

En Holanda destacan tres características del Estado del Bienestar: la naturaleza de las políticas de bienestar, la ejecución descentralizada de estas políticas, el tamaño del Estado en la economía y en la sociedad unido a su gran fortaleza financiera y a su organización descentralizada. El Estado holandés, al igual que los Estados de Bienestar keynesianos de las sociedades industriales, se constituyó como "mecanismo de regulación del conflicto social por medio de una oferta amplia de políticas económicas y sociales" (Brugué, 1998: 22). El modelo de Estado de Bienestar incorpora un triple objetivo estratégico: tasas elevadas de empleo masculino estable, reproducción

social masiva de la fuerza de trabajo y garantía relativa de los segmentos de población en paro –desempleados–. La concreción de este horizonte se realiza por medio de una determinada agenda de políticas sociales con lógicas de interrelación y con unos valores políticos subyacentes compartidos. (Brugué: 32/33)

Los ámbitos y sectores de la política social del Estado holandés son más amplios que los del Estado costarricense, y en términos absolutos y relativos disponen de mayores recursos financieros. Incluyen aspectos distintivos como: programa de subsidios de desempleo; programas de rentas mínimas; un sistema de pensiones con mayor cobertura, mayor capacidad en la regulación de las relaciones laborales, regulación del suelo urbano, políticas de formación ocupacional más amplias, sistema público de enseñanza con mayores recursos y mayor cobertura (especialmente en la educación media y universitaria); una política más eficaz de formación de adultos. Por otra parte, recientemente se incorporaron a la política social la dimensión de género y la exclusión social que emergen en la reciente fase de reestructuración del Estado y que anteriormente estaban prácticamente al margen de la agenda social del Estado.

Costa Rica es el país con mayor desarrollo social y con el modelo democrático más consistente y estable, en Centroamérica y el Caribe y América Latina. Al compararlo con países industrializados, en este caso con Holanda, su peso político, social y económico es bastante menor. En riqueza es nueve veces menor (medido por medio del ingreso per cápita), en tamaño del Estado y en la magnitud de la seguridad social. Es la gran diferencia entre un Estado de bienestar altamente industrializado y descentralizado frente a un Estado de bienestar del mundo en desarrollo, mucho menos industrializado y de organización centralizada. Estos aspectos hacen una gran diferencia absoluta y relativa en torno al desarrollo social y la magnitud y características de la pobreza. Con lo cual se reafirma que la pobreza hay que entenderla como un indicador clave de la estructura social y de las relaciones sociales de producción (de la estructura económica), del grado de distribución de la riqueza y del papel que asume el Estado en esta tarea. Se es pobre siempre en referencia a

una sociedad históricamente determinada y a un grupo social específico que tiene resueltas todas sus necesidades.

### *La democracia y el desarrollo humano*

Basándonos en un estudio muy reciente de FLACSO (Filgueira, 1998: 79) podemos observar que en América Latina existieron y existen enormes variaciones en los sistemas de bienestar y en los modelos de Estado y sociedad en los que se asentaron y/o a la vez se desarrollaron o se consolidaron. Estas variaciones son de gran relevancia para entender la necesidad de definir para cada contexto nacional estrategias particulares y a la vez señalar los crasos errores de las políticas neoliberales que pretendieron aplicar una misma receta para países tan diferentes en la calidad del bienestar y en el porcentaje de la población que estaba incorporada por las políticas sociales de bienestar. Según Filgueira, "estas variaciones en América Latina han sido absolutamente olvidadas, en la crítica neoliberal al modelo sustitutivo de importaciones los efectos distributivos y sociales de países que se incorporaron al triángulo (Estado-industria-trabajadores) a 3/4 o más de la población no son los mismos que aquellos países en donde este proteccionismo incorporaba a menos del 20% de la población como en muchos países centroamericanos. Esta negligencia de la crítica al modelo sustitutivo de importaciones es tal vez el problema más importante que la misma enfrenta a la hora de entender los efectos heterogéneos de dismantlar el modelo sustitutivo de importaciones en América Latina" (ibid: 79/80). Con relación a esto, adelantamos una premisa que resulta central para este estudio: Costa Rica, por haber logrado construir un Estado de Bienestar ha contado con la autonomía y la capacidad para llevar dos procesos simultáneos: por un lado, una transición gradual en el dismantlamiento del modelo de sustitución de importaciones y la apertura comercial, y por el otro, mantener las políticas sociales en la agenda de prioridades del Estado. La fortaleza del Estado y el contexto democrático de su actuación hacen la diferencia respecto a otros países latinoamericanos, en especial, respecto de aquellos que cuentan con un Estado depredador. Como hemos visto anteriormente,

la crítica al Estado de Bienestar en Costa Rica se centra fundamentalmente en el modelo de organización estatal en la definición y gestión de la política social; es decir, en "cómo se gasta", o sea en cómo el Estado se organiza y funciona para redistribuir y articular dinámicas del empleo, y para la protección familia y la movilidad social. No está en cuestionamiento, al menos por parte del 75% de la población, la naturaleza del Estado de Bienestar.

Según Huber, citado por Filgueira (op. cit: 80) a la hora de pensar tipológicamente el desarrollo de los Estados sociales en América Latina deben ser considerados como causales los factores siguientes: grados diferentes del modelo sustitutivo de importaciones, tipos de producción exportadora y poder político de diferentes sectores del capital y el trabajo. De acuerdo con este criterio, lo primero que destaca en América Latina es "la gran variedad de modelos y grados de desarrollo de los sistemas de bienestar en los distintos países. Esta variedad es evidente en los esfuerzos fiscales destinados a servicios sociales, en la cobertura poblacional de los sistemas de protección, en el rango y variedad de los servicios prestados, en su calidad y en la distribución sectorial del gasto público social" (Filgueira, 1998: 80). De acuerdo con esta tipología, Costa Rica estuvo durante su mejor época más "lejos" de América Latina y más cerca del modelo de tipo socialdemócrata de los países de bienestar de Europa. Ello responde no solo a su igualitaria y casi universal protección en salud y educación, sino también a que en este país, a igual que en los países escandinavos, los pequeños y medianos productores rurales forjan un acuerdo parcial con los sectores trabajadores urbanos. De acuerdo con Filgueira, Costa Rica no se ajusta a ninguno de los tres tipos de sistemas de políticas de bienestar para América Latina "ya que cierto igualitarismo en salud y educación lo alejan del universalismo estratificado y su amplia cobertura lo hacen aún más claramente de los modelos duales y excluyentes" (ibid: 91).

## *Aspectos sociodemográficos y administración territorial*

El análisis de estas diferencias es fundamental en la distribución territorial de la pobreza y en el perfil de la gerencia urbana. La estructura social holandesa es 95% urbana, lo cual significa que se trata de un país de ciudades en donde prácticamente ha desaparecido el campesinado y el pequeño artesanado urbano; la clase obrera de servicios es ahora mayoritaria (el 86% en 1996); la clase obrera industrial ha tendido a disminuir como efecto de la reestructuración industrial (13% en 1996). La población de Holanda es 41/2 veces superior a la población costarricense (16 millones de habitantes), con una densidad demográfica de 457 habitantes por kilómetro cuadrado (frente a una densidad de 61 en Costa Rica), pero en relación con esto hay tres diferencias específicas muy importantes:

- Territorialmente los 16 millones de habitantes en Holanda están distribuidos en una forma muy equilibrada en el territorio mediante un sistema de ciudades que presentan desarrollos bastante igualitarios, tanto en el aspecto económico como en el social y en la organización de los servicios sociales y urbanos. El sistema de ciudades está constituido por 27 ciudades de más de 100 mil habitantes y 30 ciudades con rangos entre 50 y 100 mil habitantes; no existe por lo tanto una gran concentración de población en metrópolis como las que se presentan en América Latina, y las diferencias entre las cuatro grandes ciudades (Amsterdam, Utrecht, Rotterdam y Den Haag) son pequeñas. En contraste, vemos en Costa Rica una gran concentración de la población en un pequeñísimo territorio en el cual se concentra el proceso de urbanización, con densidades demográficas muy altas, observándose grandes contrastes con el resto del país, el cual es más rural y está desprovisto de la infraestructura básica para el desarrollo. Se trata del desarrollo desigual y contradictorio del capitalismo dependiente, el cual tiene consecuencias directas en las características de la pobreza y su distribución. La cantidad total de pobres en un país de 3,2 millones de habitantes es similar a la cantidad de pobres en un país de 16 millones de habitantes. Lo cual es una muestra clara

de las grandes desigualdades entre el Norte y el Sur y entre dos países con Estado de Bienestar. Proporcionalmente, la pobreza urbana es mucho mayor en Costa Rica. Y la pobreza rural mucho mayor aún. La estrategia de distribución territorial de la población, en asociación al modelo de desarrollo nacional y regional, sigue siendo una cuestión fundamental para el combate a la pobreza en el largo plazo, lo cual exige necesariamente planificación, bajo la rectoría del Estado, lo cual debe ir de la mano, con la descentralización de la gestión de la política social.

Cuadro 7

**VARIABLES PARA LA COMPARACIÓN GENERAL  
ENTRE HOLANDA Y COSTA RICA, Y ENTRE LAS  
CIUDADES DE ROTTERDAM Y SAN JOSÉ -1998-**

Variables	Holanda	Costa Rica	Rotterdam	San José
Territorio (km <sup>2</sup> )	37.000	51.000	592.000	104.000
Población total (millones)	16	3.1	592.000	325.000
Ciudades mayores de 100 mil habitantes	27	4	16	3,1
Ciudades entre 50 y 100 mil habitantes	30	8	Nsa.	Nsa.
Hogares pobres rurales	Ne.	91.000	Ibidem	Ibidem
Población rural	Ne.	454.000 (25%)	95%	60%
Población urbana (%)	95	60	100	100
Densidad de población urbana	460	1.822 <sup>4</sup>	1.000	3.125
Hogares pobres urbanos	230.000 (4%)	67.000 (9%)	55.000 (9%)	11.000 (17%)
Población pobre urbana	490.000 (3.06%)	304.000 (8.6%)	121.000 (20%)	45.100 (14%)
Tamaño promedio de los hogares urbanos	2,1	4,1	2,2	4,2

Fuente: 1. Poverty in Rotterdam (1997); 4) Estado de la Nación, 1996.

4. En la región metropolitana.

- Tal como se ha señalado en diversos estudios sobre el tema (entre ellos, Fucaraccio, 1994), a diferencia de los países latinoamericanos en donde siguen predominando familias grandes, inclusive las de tres generaciones, en Europa se consolidó durante la segunda mitad del siglo veinte la familia nuclear (padre, madre e hijos) y surgió un nuevo tipo de "hogar" que se ha venido generalizando en Europa Central, como lo es el "hogar unipersonal", conformado por un solo individuo, se trata de personas solas, tanto jóvenes, como ancianos, de ambos sexos. Esto hace una diferencia no solo cuantitativa, sino cualitativa entre el tamaño y la estructura de los hogares entre Holanda y Costa Rica, lo cual se manifiesta también en la estructura social y en las poblaciones urbanas pobres. Aun cuando Costa Rica, también como Holanda, vivió una transformación espectacular de las estructuras familiares en la segunda mitad del siglo veinte (fenómeno en el cual concurrieron diversidad de factores) las familias son más grandes que las holandesas y se trata de hogares más jóvenes, lo cual si bien no es causa directa de la pobreza, es un factor influyente. Se ha demostrado la asociación que existe entre el tamaño de los hogares y las mayores dificultades para la reproducción familiar principalmente en los estratos sociales obreros y marginalizados. La población holandesa es mucho más envejecida que la población costarricense, lo cual está directamente condicionado por el carácter urbano de la estructura social. Relacionados con la estructura sociodemográfica de la población, hay varias consecuencias importantes: i) la proporción de población en edad activa es relativamente mayor en Costa Rica y crece a una tasa más alta; dentro de esta población sobresalen la proporción y la cantidad de jóvenes entre 12 y 24 años de edad, a quienes afecta en mayor grado el desempleo y el subempleo, lo cual se ve estimulado por la menor cobertura de la política social, comparativamente con Holanda; ii) en comparación con Centroamérica, Costa Rica ha superado en gran parte los problemas relacionados con la mortalidad infantil y la proporción de niños y jóvenes tiende a disminuir. Comparado con Holanda, la proporción de niños y jóvenes en cambio es muy alta (no así

en cuanto a la mortalidad infantil), situado esto dentro de una estructura social menos igualitaria, se observa por lo tanto una diferencia cualitativa muy importante: una proporción mucho mayor de niños y jóvenes en riesgo de pobreza en Costa Rica, comparado con Holanda. iii) Por la característica anotada de ser el porcentaje de población de la tercera edad mayor, así también el riesgo de la pobreza de ese estrato. Por lo tanto, en cuanto a riesgo de pobreza, la situación se mueve en extremos distintos entre uno y otro país.

- En el análisis de las familias y la situación de la pobreza es importante considerar las similitudes y las diferencias en la cultura de la familia en sentido amplio. Es evidente que los factores concurrentes de la urbanización de la vida económica y social son la causa a largo plazo de la transformación de los patrones culturales en la organización y modelos de las familias. Dichos factores se presentan de manera diferenciada, en un sentido y en otro, según las distintas categorías sociales de la pobreza; en especial nos interesa destacar la presencia de inmigrantes en ambos países. Desde el punto de vista cultural y nacional, en Holanda existen tres tipos de hogares: los holandeses nativos; holandeses nacionalizados que proceden de las excolonias de este país; y los residentes inmigrantes que provienen de diversos países, del norte de África y de algunos países europeos. En Costa Rica hay dos clases de hogares pobres, desde esta consideración: los costarricenses, y los inmigrantes, en su gran mayoría nicaragüenses (95% de todos los inmigrantes), quienes han pasado a constituir casi la mitad de los hogares en extrema pobreza de los sectores urbanos en San José.

Una diferencia fundamental entre ambos países es sobre cómo el Estado del Bienestar conceptualiza al "extranjero" inmigrante. En el caso holandés, la conceptualización y las políticas sociales son de inclusión socioeconómica y política de los inmigrantes debido, entre otros factores, al concepto de ciudadanía desarrollado por el Estado del Bienestar a lo largo de la segunda mitad del siglo veinte, en particular entre los años 1946 y 1970. En cambio, en Costa Rica la tendencia es de exclusión de los inmigrantes, los cuales son

considerados como reserva de fuerza de trabajo. Un porcentaje significativo de los pobres de ambos países son inmigrantes de otras nacionalidades. Y tienden a ser los más pobres entre los pobres (una frase de una persona pobre de Costa Rica es muy ilustrativa, cuando dice que "somos pobres, pero no muy pobres como los nicas"). En ambos países por otra parte hay una tendencia a la segregación cultural de los inmigrantes pobres.

### *La gestión urbana sobre la pobreza*

En primer lugar, independientemente del modelo de Estado, toda política pública tiene incidencia y expresión concreta en la ciudad. Desde este punto de vista, aunque en Holanda la política de bienestar social está descentralizada y en Costa Rica está centralizada, las políticas son semejantes, en cuanto a su marco institucional, a sus objetivos, recursos y grupos meta. Pero si se considera la descentralización de las políticas de bienestar social, y en este caso, su ejecución por parte de la ciudad, se presentan diferencias muy significativas, pues mientras Rotterdam pertenece al Modelo 1 de descentralización (al que pertenecen los países nórdicos), San José corresponde al Modelo 3; es decir, al Modelo de Estado del Bienestar sin ninguna descentralización de las políticas de bienestar social. En el Modelo 2 están los municipios del centro de Europa, como Alemania (Brugué, 1998). En tercer lugar, sin embargo, se reconoce que, junto a la crisis del Estado del Bienestar en Europa, ocurre una crisis de la gestión municipal y urbana –descentralizada– de las políticas de bienestar social. Esta crisis está planteando la necesidad de revisar y cambiar el tipo de descentralización, valorizando aún más el papel del municipio, las ONG y la participación ciudadana. En este sentido, hay una gran convergencia porque la crisis del modelo centralista de gestión de la política social en Costa Rica está incidiendo en una tendencia hacia la descentralización. De este modo, Rotterdam y San José comparten el efecto de una tendencia de la globalización, conocida como el nuevo localismo.

Los éxitos que se alcanzaron durante medio siglo en la erradicación de la pobreza en los países desarrollados y en muchos de los países en desarrollo se debieron a un contexto de Estado/Benefactor o Estado desarrollista según los casos (Costa Rica y Holanda corresponden al primer tipo) y al desarrollo de espacios y estructuras democráticas. Bajo este marco se desarrollaron procesos de gestión pública y gerencia estatal, los cuales en algunos momentos estuvieron entrelazados, y solamente a partir de la crisis del ajuste y la globalización manifiestan una creciente separación, con tendencia a reducir la capacidad de intervención del Estado y a debilitar la capacidad de organización y de propuesta de las organizaciones de los ciudadanos.

Acerca del concepto de marginalización globalizada, se observan significativas diferencias y similitudes entre ambos contextos estudiados. La globalización tiene un efecto diferenciado sobre las condiciones de marginalización social. De una parte produce ganadores y perdedores en condiciones muy específicas y diferenciadas entre uno y otro contexto. Conceptualmente, se refuerza la necesidad de revalorizar el concepto de exclusión social y el concepto de pobreza relativa a efectos de la comparación entre dos ciudades tan distintas por su contexto y sus fenómenos sociales y culturales específicos.

Acerca del concepto de gestión urbana y de nueva gestión de la política social, en este trabajo no nos referimos a la gestión urbana en su sentido amplio. Delimitamos el concepto a la "gestión urbana de la política social" y a la "gestión y gerencia urbana de combate a la pobreza", para referirnos al marco político/institucional, a las políticas públicas, a los programas, al sistema de decisiones públicas —sistema de gobierno—, a la participación ciudadana y a los recursos destinados a superar la pobreza y la exclusión social en las ciudades. También asumimos que hay una crisis de la política social asociada a la globalización. Esta crisis es muy diferente en intensidad y en consecuencias en uno y otro contexto.

La gestión urbana de la política social es un concepto relativo a cada sociedad, a cada sistema democrático de gobierno y a cada modalidad institucional y organizativa del Estado en sus competencias funcionales y territoriales. En este sentido, se hace

imprescindible caracterizar los sistemas políticos y los modelos de Estado, porque en razón de ello se han definido contenidos específicos de la política social y modalidades concretas de gestión urbana de tales políticas, tanto en lo que respecta al sistema de normas, decisiones públicas, la organización de la gestión, como en cuanto a la cobertura, los recursos, la participación ciudadana y las orientaciones concretas de programas específicos.

La globalización vuelve obsoleta la formulación y gestión centralizada de la política de bienestar. También vuelve obsoleto al Estado unitario centralista, desprovisto de toda forma de descentralización de la política social y de tamaño pequeño en el nivel local. Vuelve obsoleta la gestión estatal centralizada y propende a la necesidad de revalorizar lo público (la gestión pública, los intereses públicos) dando lugar a una diferenciación de fondo entre gestión estatal y gestión pública, lo cual supone un cambio fundamental en la naturaleza del gobierno y los estilos de gobernar. Ello centrado en el nivel local porque se supone que la gestión de la política social tiene que ser necesariamente descentralizada. La globalización revaloriza lo local tanto en el aspecto económico, como en el político, en el social y en el cultural. La globalización tiene un triple efecto sobre la gestión urbana de la marginalización o la gestión urbana de la política social. De una parte vuelve cada vez más ineficaz el papel del Estado como diseñador/ejecutor/gestor centralizado de la política social. Esto es válido para ambos contextos analizados y de mayor trascendencia para el caso costarricense. De otra parte, se refuerza la tendencia hacia la gestión local de la política social. Todo ello conlleva un replanteamiento y enriquecimiento del concepto de ciudadanía tanto desde su dimensión política, como social y cultural.

La gestión misma de la política social en escenarios descentralizados, como el de Holanda, es sujeta a transformación para atender a la nueva diversidad y heterogeneidad social y a la crisis de la escasez. Surge el concepto de nueva gestión de la política social, que en esencia supone una transición de la gestión estatal hacia la gestión pública relacional, concepto que proponemos tomando la idea del gobierno relacional. (Brugué, 1998).

Como puede deducirse, del análisis comparado entre Rotterdam y San José ha surgido una reflexión de carácter más general tanto en

torno a los Modelos de Estado del Bienestar, como a los tipos de gestión urbana de la política social y en cuanto a las características y tendencias en la marginalización social en el contexto globalizado. Estos temas han sido incluidos en una reflexión general en la primera parte de este libro. Por ahora pasaremos a sintetizar aspectos relacionados con las causas de la pobreza.

### *Comparación en cuanto a las causas de la pobreza*

Hay por lo menos cinco causas similares en la situación de la pobreza entre los dos países, a partir de la crisis que se desencadena en los últimos 25 años (a partir de 1973 en Holanda y 1979/80 en Costa Rica). Cada causa tiene un nivel de profundidad mayor o menor. Hay dos grupos de causas, las estructurales y las coyunturales.

Las causas del largo plazo (o estructurales) son tres: la reestructuración de la economía de ambos países; la reestructuración del mercado de trabajo en el mundo globalizado; y la reducción relativa y la crisis del Estado del Bienestar.

- a. La reestructuración de la economía, en función de la nueva competitividad que exige la globalización, basada en la automatización de los procesos productivos. La reestructuración implicó directamente varios factores: i) la producción de 'desempleados a largo plazo' que son trabajadores que no serán más absorbidos por el sistema económico. Este es el sector mayoritario dentro de los pobres en Holanda, a los cuales se agregan los nuevos que quieren ingresar el mercado de trabajo, pero que no encuentran empleo, debido a la falta de oferta laboral y a sus carencias de fuerza calificada para las nuevas ramas de la economía; ii) el descenso de la rama industrial como empleadora y el predominio de las actividades de servicios vinculadas a la apertura comercial y a las nuevas tendencias del comercio mundial.
- b. La reestructuración del mercado de trabajo entre países ricos y países pobres, en función de aprovechar la mano de obra calificada y más barata de los países pobres, y por medio de ello

elevar la productividad mediante la reducción de la masa de salarios en los países ricos, en el componente global del valor de la producción. Esta internacionalización de nuevo tipo del mercado de trabajo está directamente determinado por los objetivos de ganancia ampliada de las empresas transnacionales y afecta directamente al mercado de trabajo en los países ricos, generando directamente una masa grande de pobreza.

Los dos factores anteriores a) y b) tienen una expresión e intensidad distintas, pero en esencia son las mismas en países como Costa Rica. Esos factores aceleran en general las condiciones para la pobreza de grandes segmentos de la población.

- c. La reducción relativa y la crisis del Estado del Bienestar se produce como resultado de una interrelación compleja de factores. De una parte, como resultado de la reestructuración productiva en la cual el Estado es impactado de manera diferencial, ya se trate de un Estado de Bienestar del mundo industrializado, o de un Estado de Bienestar del mundo en desarrollo, como el costarricense. El impacto es relativamente pequeño en el primero y de gran impacto en el segundo, en parte por la crisis de la deuda y por la crisis fiscal y en parte por la transnacionalización de la economía y la internacionalización de la política económica neoliberal, acompañada de la hegemonía del capital financiero internacional. La retirada del Estado de la actividad económica impacta directamente al empleo y a los ingresos (un sector denominado "nuevos pobres" es en parte resultado de este fenómeno) incidiendo globalmente en un descenso relativo de la "masa económica" necesaria para la reproducción general de la fuerza de trabajo en cualquier país (y su incidencia es variable de acuerdo con la magnitud de su intervención); de otra parte, al Estado le recae la responsabilidad de la reproducción económica y social de la fuerza de trabajo "desalojada" del mercado por el capital, lo que presiona sobre sus recursos económicos y sobre sus políticas. A la larga, al disminuir sus recursos y tener que enfrentar mayores necesidades de la fuerza de trabajo "desalojada", el Estado pierde capacidad

para enfrentar las consecuencias de la pobreza ampliada. De esa cuenta hay una crisis global del Estado, pero la misma se concentra en los Estados del mundo en desarrollo.

- d. Los factores estructurales se entremezclan con los fenómenos coyunturales del empobrecimiento, los cuales son el aumento del costo de vida (con particular importancia en el aumento de las rentas para la vivienda en Rotterdam); los cambios en el mercado de tierra y vivienda y, la crisis fiscal y de eficacia del Estado. La lógica parece ser la siguiente:
- La retirada del Estado favorece al capital improductivo, bajo la forma de capital financiero o comercial. Globalmente, ello implica el encarecimiento de los bienes de consumo, aumentando el costo de reproducción de la familia: aumento del costo de vida. Ante esta situación, las familias hacen recortes de gastos en necesidades básicas y tienden a aumentar sus deudas. Este un factor que implica el aumento de la pobreza de ingreso, con efectos directos en la satisfacción de las necesidades básicas, principalmente alimentos.
  - La presencia de estas formas del capital tienen incidencia directa en el encarecimiento de la tierra, de la vivienda, de la renta y del crédito para la adquisición de esta.
  - Los ingresos reales del Estado se ven impactados directamente por los dos factores coyunturales anteriores sumados a los factores de largo plazo. El efecto directo es la reducción de los subsidios para la asistencia social y/o para la seguridad social. Pero junto a ello aparece acentuada la crisis institucional del Estado para gerenciar los problemas sociales urbanos. Hay una crisis del modelo tradicional de la gerencia urbana, con características muy distintas entre uno y otro país.

Estos factores interrelacionados aumentan la magnitud de la pobreza y su heterogeneidad económica, social y cultural, como una especie de prolongación de los factores de largo plazo. Las modalidades en uno u otro país cambian, pero la naturaleza de las causas es la misma: el objetivo de ganancia del nuevo capital

globalizado que ha producido una distorsión radical del sistema económico y de la economía mundial, subvirtiendo las bases sociales, económicas e institucionales de la cohesión social, del desarrollo sostenible; y en particular del desarrollo humano. Por todo ello el problema de la pobreza, nunca como ahora, se ha convertido en un problema "privilegiadamente" político.

¿Cómo se manifiestan concretamente en las dos ciudades comprendidas en este estudio los aspectos aquí analizados, cuáles son sus indicadores específicos en los asentamientos humanos y en los hogares y personas?, son temas que se abordan detalladamente en los apartados siguientes.

#### ROTTERDAM Y SAN JOSÉ: LA URBANIZACIÓN EN LA GLOBALIZACIÓN

Rotterdam es la segunda ciudad más grande de Holanda, atribuido a su puerto (1872), el más grande puerto en el mundo; la ciudad es 100% urbana y cuenta con una población de un poco más de medio millón de habitantes en su núcleo central (592.684 habitantes en 1995), este núcleo debido a su composición urbana a lo largo de un siglo ha tenido una tasa de crecimiento baja. Entre 1925 y 1995 el crecimiento neto de la población fue de 40.684 habitantes (el 7,3% de crecimiento total en el período); esto se debe en gran parte al proceso de desconcentración territorial de la población a través de la conurbación, que ha creado una subregión metropolitana en Rotterdam de más de un millón de habitantes, pero sin llegar a tener las características de metropolización que caracterizan a San José.

San José, la capital de la República de Costa Rica, es ahora una ciudad más de servicios después de haber sido la ciudad industrial más importante del país, administrativamente es un municipio o cantón y desde el siglo XIX se constituyó en la ciudad capital siendo la sede del Gobierno. La ciudad es 100% urbana, siendo esta una característica que prácticamente ya tenía a mediados de este siglo. La población estimada de la ciudad en 1990 (el último censo de población se realizó en 1984) fue de 290.570, mostrando, a diferencia de Rotterdam un acelerado crecimiento en relación, con los años

cincuenta (259%), pues la población creció 1,5 veces. Pero San José sí está inserto dentro de un rápido proceso de metropolización, lo que tiene efecto en dos tendencias claras: por un lado, 5 municipios circundantes del sector central de la metrópoli tuvieron un crecimiento que dobla al de San José en el mismo período 1950/1990), con 557%, lo cual significa una desconcentración de la población en un pequeño territorio lo cual se va a manifestar también en una desconcentración de los bolsones de pobreza metropolitana, conocidos como asentamientos "precarios" (caso contrario a lo que se observa en Rotterdam); y por el otro, al llegar San José a un límite en el crecimiento del espacio horizontal para la vivienda y haber contado anteriormente con muchos terrenos públicos que fueron ya invadidos por los "precaristas" y de alguna manera haber llevado a cabo políticas públicas para su atención, San José finalmente ha resultado ser una ciudad con relativa igualdad social. Esto implica que la desigualdad ha tendido a ser mayor en los territorios conurbados y en ello está influyendo de manera decisiva la política de que sea el mercado el hegemónico, y el Estado y los municipios hayan aumentado su debilidad para enfrentar la problemática de los nuevos asentamientos humanos pobres.<sup>5</sup> A diferencia de Rotterdam, la pobreza urbana/metropolitana está más dispersa y se constituye en asentamientos precarios y el enfoque de su solución trasciende al

- 
5. A lo largo de 34 años (1950/1984) el Cantón Central de San José duplicó su población urbana, pero bajó su peso relativo en 26 puntos (de 56% a 30%). Esto fue compensado por el aumento absoluto y relativo de la población urbana de los municipios de la metrópoli, los cuales podemos agruparlos en dos categorías: los municipios de los alrededores del municipio central de San José, de carácter más popular (Alajuelita, Desamparados y Tibás, principalmente) quienes aumentaron su peso relativo de 4,4% en 1950 a 20,2% en 1984; y otros municipios, en su mayoría habitados por clases medias altas y clases altas (aunque hay coexistencia de diversos grupos sociales), situados más hacia la periferia, incluidos algunos de las provincias de Alajuela, Cartago y Heredia, los cuales incrementaron su peso relativo en 10 puntos (al pasar del 39,6% al 49,8% de la población urbana metropolitana). Mientras tanto, en cuanto al territorio urbano metropolitano, la tendencia al crecimiento extensivo es más que elocuente, ya que la población creció 4 veces, en tanto el territorio creció 19 veces (casi una relación de 5 a 1), lo cual tiene efectos ecológicos, económicos y sociales. Nos interesa en particular mencionar el efecto en el encarecimiento acelerado de la tierra urbana y de los materiales para la construcción de viviendas, como factor de exclusión social y de acentuamiento de la pobreza, vista desde la dimensión de las necesidades básicas.

Municipio de San José para convertirse en un problema de política pública de orden metropolitano.

La ciudad de Rotterdam se vio directamente afectada por la recesión económica de los setenta, que causó grandes pérdidas a las tradicionales ciudades industriales europeas. El aumento del sector servicios no fue capaz de compensar las grandes pérdidas de trabajo en la industria tradicional y la región de Rotterdam perdió 70 mil empleos en un período de 10 años (1970-80); el empleo industrial disminuyó en un tercio. En los ochenta la economía se recuperó en parte, pero se marcaría desde entonces una tendencia hacia el sector terciario; es decir, hacia la consolidación de una economía de servicios que al requerir trabajadores con mayores habilidades desplazó casi para siempre a un importante sector de trabajadores manufactureros de baja calificación; la educación llegó a ser más importante, pero las posibilidades de dar rápida respuesta a esta nueva tendencia estaban limitadas por el sistema educativo. El empleo no solamente disminuyó en los trabajadores menos calificados, también afectó a los niveles medios y altos de la escala del empleo. La consecuencia más importante es que un importante sector de trabajadores han pasado a estar excluidos del mercado laboral. Dicho sector ha pasado a ser dependiente casi absolutamente del sistema de prestaciones sociales del Estado y tiende a ser la población laboral adulta y/o los jóvenes que quieren ingresar por primera vez al mercado laboral, pero que no están preparados para acceder al mismo en condiciones competitivas.

También San José ha seguido una tendencia similar aunque en el país no se dispone de estudios concretos al respecto. Lo cierto es que hay muchas evidencias empíricas que apuntan al hecho de que San José ha evolucionado hacia una economía de servicios, pero con tendencia a una marcada precarización del empleo en importantes sectores de la fuerza laboral; en una situación parecida a Rotterdam el empleo en el sector servicios es de alrededor del 70% (en Rotterdam es del 86%), en el sector industrial del 12%, el empleo por cuenta propia el 10%, y un 8% podría estar en situación de desempleo abierto (los que no necesariamente constituyen una población similar a los excluidos de Rotterdam); lo que ocurre en el caso de San José es que en el sector servicios y en los trabajadores por cuenta propia se incluye

un importante grupo de subempleo visible, mientras que en la población inactiva hay un importante segmento de subempleo invisible, en proporciones superiores a las de Rotterdam. También en San José los niveles medios y altos del empleo se han visto afectados, pero principalmente por dos tendencias en el sector público: el decrecimiento y la reducción en sectores específicos. Quizás el factor más importante no es el segundo por cuanto la cantidad de personal separado del sector público es relativamente pequeña; sino el primero, por cuanto a lo largo de cuatro décadas, el sector público costarricense era el espacio natural del acceso al empleo asalariado para una gran mayoría de fuerza de trabajo de nivel medio y alto. Un importante sector de los grupos de medios y de altos ingresos han abandonado San José como espacio de residencia, lo que está asociado a la estigmatización social de la ciudad y al deterioro real de su infraestructura, lo cual es bastante parecido al centro de Rotterdam, siempre dentro de un contexto relativo. Comparado con medio siglo atrás, San José es relativamente más pobre, no como resultado de un gran aumento de la pobreza sino como producto de la emigración de aquellos sectores hacia otros municipios aledaños con mejores espacios residenciales. Lo cierto es que en términos absolutos sí ha aumentado la pobreza y la pobreza extrema en relación con los años setenta. La falta de un proyecto político y social de la ciudad de San José, desde el gobierno municipal, desde la sociedad civil y desde los empresarios es el factor determinante de una ciudad sin planificación, con débil identidad y con un deterioro social que por su relativa baja magnitud podría ser revertido en función de la sostenibilidad y el desarrollo humano.<sup>6</sup>

- 
6. Uno de los factores limitantes al respecto es que el Gobierno de la República pareciera considerarse al mismo tiempo el gobierno de la ciudad al no existir una organización descentralizada del Estado, cuestión radicalmente diferente con respecto a lo que ocurre en Rotterdam y muchas otras ciudades europeas. En estos aspectos incide de manera decisiva la ausencia de información para el autoconocimiento de la ciudad de San José en sus factores humanos, económicos, sociales, culturales e institucionales. El gobierno municipal de la ciudad, al carecer de información básica, no cuenta con el mínimo poder para estructurar un planteamiento alternativo y con capacidad de convocatoria de los distintos sectores sociales.

A pesar de las grandes diferencias en los modelos de sociedad y Estado del Bienestar, hay muchas más similitudes de las imaginadas entre Rotterdam y San José, en cuanto a la marginalización social, así como grandes diferencias en cuanto a la gestión urbana de la pobreza y la marginalidad debido a los diferentes diseños políticos y organizacionales del Estado de Bienestar predominante en ambos países.

Las similitudes están asociadas en el tiempo a la reestructuración de la economía y la relativa crisis del Estado desde los años setenta y ochenta. Anteriormente, a esos cambios era prácticamente imposible suponer similitudes de tal naturaleza. Esto quiere decir que la marginalización social es un fenómeno nuevo en Rotterdam, un producto inmediato de la globalización. Y es esto lo que lo hace comparable con San José, ciudad en la que subsiste la marginalización social, a pesar de los grandes esfuerzos y logros realizados por el Estado central para reducir y erradicar la pobreza urbana, tanto en el período de la "bella época" (1950/79) como al calor mismo de la crisis de los ochenta. Son comparables, además, porque una y otra son ciudades 100% urbanas y las magnitudes de la pobreza son hasta cierto punto similares. El método comparativo no tiene como fin establecer únicamente los aspectos similares; es también importante la identificación de las diferencias; estas se presentan también en lo referente a las condiciones de pobreza y marginalización, pero sobre todo en lo que respecta a las políticas urbanas y a los modelos de gestión y gerencia municipal relativas al combate de la pobreza. En este sentido la investigación ofrece temas para la reflexión encaminada hacia la elaboración de un modelo alternativo de gestión urbana de las políticas municipales de bienestar social y de combate a la pobreza y la exclusión social.

A grandes rasgos, las similitudes y las diferencias en los principales conceptos y variables de esta investigación comparada se observan en el cuadro 8.

Cuadro 8

**RESUMEN DE LAS SIMILITUDES SIGNIFICATIVAS ENTRE  
ROTTERDAM Y SAN JOSÉ, EN RELACIÓN CON LAS PRINCIPALES  
VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN**

CONCEPTOS, VARIABLES Y UNIDADES DE ANÁLISIS	SIMILITUDES SIGNIFICATIVAS ENTRE SAN JOSÉ Y ROTTERDAM
Gran cantidad de personas solas en situación de pobreza y/o exclusión social	NO
Hogar extendido	NO (Culturalmente no es aceptada la familia extensa y objetivamente es imposible la existencia de la familia extensa en Rotterdam)
Características étnicas de los hogares pobres en la ciudad	NO
Matrimonio como forma predominante de organización de los hogares	NO (El matrimonio en Rotterdam es característica de minorías étnicas)
Riesgos de pobreza en los niños	NO
Riesgos de pobreza en los adolescentes (12/18 años)	NO
Pobreza por exclusión permanente del mercado laboral	NO
<b>POLÍTICAS Y GESTIÓN URBANA/MUNICIPAL DE LA POBREZA</b>	
Similitudes en la gestión urbana/municipal de la política de bienestar social	NO
Existencia de una política y gestión municipal de combate a la pobreza	NO
Reelaboración de la política de combate a la pobreza urbana, principalmente durante los años noventa.	NO
Efectos económicos de la globalización en el financiamiento de las políticas de bienestar	SI
<b>ASENTAMIENTOS HUMANOS</b>	
Baja oferta y mala calidad de los servicios de bienestar social en los asentamientos urbanos pobres de ambas ciudades	SI

Sigue...

...viene

CONCEPTOS, VARIABLES Y UNIDADES DE ANÁLISIS	SIMILITUDES SIGNIFICATIVAS ENTRE SAN JOSÉ Y ROTTERDAM
Efectos económicos y sociales de la globalización en los asentamientos urbanos pobres estudiados	SI (la disminución acelerada del valor de la reproducción de la fuerza de trabajo es el efecto común y más visible en los asentamientos pobres de ambas ciudades).
MAYORES RIESGOS DE POBREZA EN GRUPOS ESPECÍFICOS	
Madres solteras, jefas de hogar en situación de pobreza	SI
Riesgos de pobreza de las personas de la tercera edad	SI
Riesgos de pobreza en población inmigrante	SI
CARENCIAS EDUCATIVAS	
Carencias educativas de los hogares pobres	SI

Fuente: 1) FLACSO: Encuesta de Hogares en barrios populares de la ciudad de Rotterdam, 1997; 2) FLACSO: Encuesta de Hogares en barrios populares de la ciudad de San José, 1997; 3) FLACSO: Seminarios de intercambio comparativo sobre los resultados cualitativos del estudio en ambas ciudades, junio y noviembre, 1997 y noviembre 1998.

Del análisis de la información allí contenida podemos concluir lo siguiente.

- Los efectos económicos y sociales de la globalización son esencialmente similares en los barrios pobres de ambas ciudades; en lo que respecta directamente a la desvalorización de la fuerza de trabajo y en la incidencia negativa en las condiciones para su reproducción (acceso al mercado de trabajo, ingresos reales, características educativas, disminución y reducción de la calidad de los servicios de bienestar, reducción del financiamiento de estos servicios);
- En este sentido hay una evidencia concreta, desde el análisis de los asentamientos pobres estudiados en ambas ciudades, de la

tendencia a una cierta homogeneización de la marginalización social en el mundo globalizado;

- Las relativas diferencias de los efectos económicos y sociales de la globalización se deben a la preexistencia de diferentes estructuras sociales y étnicas, y (especialmente) a la diferente capacidad política, fiscal y orgánica del Estado del bienestar, expresada territorialmente en los asentamientos estudiados de ambas ciudades;
- Hay muchas diferencias según las variables concretas y los niveles de análisis que cubrió la investigación empírica. Entre ellas las diferencias más significativas tienen que ver con la naturaleza sociocultural, el tamaño y la estructura de los hogares; las características étnicas de la población pobre; las características de inmigración; los grupos de edad de los hogares; las condiciones específicas de la reproducción de la fuerza de trabajo, etc.
- Una diferencia, que es la más significativa, es la que tiene que ver con la política pública urbana y municipal, de bienestar, en general, y de combate a la pobreza en particular. Lo cual a la vez se manifiesta en una diferencia abismal en cuanto a la existencia y características de una gestión y gerencia municipal de combate a la pobreza, territorial y competencialmente definida. Es evidente que en este caso, San José carece tanto de una política, como de una gestión y gerencia urbana en estas materias.
- Pero, por otra parte, la gestión urbana de bienestar y de combate a la pobreza en Rotterdam presenta una crisis de paradigma que tiene que ver con las actitudes, las conductas y el tamaño de la burocracia y su relación con los pobres. Esta relación ha llegado al extremo de invadir el espacio privado de los pobres (que son objeto y no sujeto de las políticas de asistencia social) por parte de la burocracia municipal, a partir de los prejuicios de estigmatización y desconfianza. Al mismo tiempo se carece de opciones innovadoras, económicas y sociales, por medio de las cuales los pobres tengan oportunidades de insertarse como

sujetos en políticas y programas que les permitan atenuar y superar sus condiciones de pobreza.

- De tal suerte que la ciudad de San José, en un eventual proceso de transferencia de la experiencia de Rotterdam, debería valorizar las características positivas del modelo de política pública y de gestión y gerencia urbana del bienestar y de combate a la pobreza, así como los aspectos negativos implicados en la relación entre Estado Local (burocracia en este caso) y ciudadanos pobres; a manera de garantizar en todo momento los derechos humanos de los pobres, sus derechos de ciudadanía activa y su papel de sujetos en el proceso de cambio de la política y de la gestión municipal.

Un concepto clave de la investigación en el aspecto teórico y en la evidencia de los datos es el de marginalización social. Este concepto adquiere una connotación específica en cada ciudad debido a varios factores concatenados: en Rotterdam el concepto de marginalización social está definido para interpretar la nueva pobreza surgida de la reestructuración de la economía, de los fenómenos inmigratorios de origen étnico; de la crisis fiscal del Estado y del paradigma descentralizado de gestión de las políticas de bienestar social, ejecutadas a través del municipio y la ciudad. La marginalización social todavía está soportada por las políticas de subsidios de desempleo para los pobres en un 80% Pero lo más importante es el efecto psicosocial y sociocultural de este nuevo fenómeno en Rotterdam. Por un lado, la marginalización es vista como el proceso de aislamiento de los individuos de su mundo exterior, como la reducción del mundo geográfico y social de los pobres (Oude/Engberink, 1997). La relación con el exterior raramente va más allá del teléfono o la televisión, se limita a menudo a una relación impersonal con una institución gubernamental de la cual dependen para su subsistencia. Por otro lado, la marginalización es un proceso social que se caracteriza por la poca participación social y cultural. Las personas no se sienten parte de la sociedad, no participan totalmente en ella. No votan y a menudo tienen poca organización o no están organizadas. Se sienten impotentes y experimentan un sentimiento de humillación en su relación de dependencia simétrica

con las organizaciones gubernamentales. Aun cuando desde el punto de vista económico la mayoría de los pobres tienen una protección mínima del Estado, son personas en situación de exclusión social, cultural y política. De esa cuenta, en el caso de Rotterdam el concepto de marginalización social se integra por la interrelación de los conceptos de pobreza y exclusión sociocultural, teniendo más esta última connotación que la primera.

En San José la marginalización social también se manifiesta por la interrelación entre pobreza y exclusión social. Por esta razón, en este trabajo hemos adoptado el concepto de marginalización social en ese sentido; es decir, definiéndola por medio de esa interrelación. Sin embargo, a diferencia de Rotterdam el concepto expresa una mayor complejidad y una mayor heterogeneidad. Por un lado, la marginalización implica considerar dinámicamente el proceso de empobrecimiento tanto en términos de línea de ingreso como por la no satisfacción de las necesidades básicas; es un concepto particularmente relevante para la caracterización de los nuevos pobres (Sojo, 1998: 79) en el que se incluyen a grupos anteriormente integrantes de la clase media urbana; por otro lado, es necesario insistir en la existencia de la extrema pobreza por ingreso, que aunque es pequeña en términos relativos, en términos absolutos es significativa; asimismo, es necesaria para el caso de San José, la distinción entre tres conceptos relacionados: inclusión social, exclusión social y vulnerabilidad social. Esta cuestión se ejemplifica con bastante claridad en el cuadro 9, elaborada a partir del estudio de Carlos Sojo para tres países centroamericanos.<sup>7</sup>

---

7. Las investigaciones recientes han avanzado bastante en la conceptualización de la pobreza y en su operacionalización metodológica: "Recientemente, FLACSO ha venido realizando investigaciones sobre empobrecimiento en Centroamérica a partir de la información que puede obtenerse con la aplicación del método combinado de medición de la pobreza. Este método consiste en el cruce de los métodos de línea de pobreza (LP) con necesidades básicas insatisfechas (NBI), permite una exploración dinámica de los procesos de empobrecimiento" (Sojo, 1998: 81/82, el subrayado es mío). De acuerdo con esa metodología, se han definido las siguientes categorías de pobreza y exclusión social, haciendo a la vez acopio del desarrollo teórico metodológico propuesto por Minujin y Bustelo (1997: 119/137).

Cuadro 9

**TIPOS DE POBREZA EN CENTROAMÉRICA,  
POR CATEGORÍA SOCIAL**

CATEGORÍA	TIPO DE POBREZA
INCLUSIÓN SOCIAL	NO POBRES: sin pobreza de ingreso y con las necesidades básicas satisfechas NOLP +NONBI
EXCLUSIÓN SOCIAL	POBRES ESTRUCTURALES: son pobres por ingreso y además no satisfacen las necesidades básicas. Aquí habría una subcategoría de pobres estructurales en extrema pobreza. LP+ NBI <sup>8</sup>
VULNERABILIDAD SOCIAL	Presentan condición de pobreza en uno o en otro de los dos métodos a) Solamente pobreza por ingreso, o b) Solamente pobreza por necesidades básicas. LP o NBI

Fuente: Sojo, 1998: 82.

Como puede observarse, el concepto de exclusión social elaborado para Costa Rica es muy diferente al concepto de exclusión sociocultural planteado para Rotterdam. Esta es una categoría adicional para el enriquecimiento del concepto de marginalización social.

Los datos nos muestran que hay mayor inclusión social en Holanda, mucha menor exclusión social, en los términos definidos por esta metodología, menor vulnerabilidad social y mayor exclusión sociocultural, de acuerdo con la definición de Rotterdam.

Este análisis nos lleva a postular varias hipótesis relevantes en esta investigación:

1. No existe en San José un fenómeno de exclusión sociocultural con las características y la magnitud observadas en los barrios estudiados en Rotterdam. Esto se debe al menos a tres factores:
  - a) la inexistencia de una política de subsidios al desempleo y la ausencia del "Estado local benefactor" (un municipio/ciudad

8. Las necesidades básicas insatisfechas incluídas en el estudio de Costa Rica, en 1997 fueron las siguientes: hacinamiento, acceso de los niños a la educación, disposición de agua potable y alcantarillado.

ejecutor de grandes políticas de bienestar social); no hay aquí por lo tanto esa relación asimétrica entre los pobres y el Estado; hay en San José exclusión social y cultural de un sector de indigentes que deambulan por el centro abandonado de la ciudad (menos del 0,5% de los pobres), sin tener las dimensiones que ha alcanzado en Rotterdam. b) En San José la relación entre el Estado y los pobres es mucho más distante; es menos protectora y más de abandono, no necesariamente como un acto deliberado, sino como resultado de burocratización y la indefinición de la política social hacia los pobres; c) La estructura sociodemográfica de las familias y los patrones de organización y relación familiares son más tradicionales en San José, lo cual implica la persistencia de redes comunitarias y sociales que en parte actúan como medio de contención de la soledad y la segregación habitacional que sí se dan en Rotterdam.

2. En San José la categoría más relevante es la de vulnerabilidad social, dividida en dos subcategorías (solamente pobreza por ingreso, o solamente pobreza por necesidades básicas). La exclusión social se estima entre un 5 y 7%, pero con una connotación diferente. La pobreza de necesidades básicas es la que más afecta a esta categoría y especialmente relacionada con la población inmigrante.
3. Los pobres de San José cuentan con mayores redes de solidaridad social y cultural y mejores espacios para la participación social en lo que se refiere a sus posibilidades de mejoramiento de la infraestructura de asentamientos humanos y demandas para el acceso a la satisfacción de necesidades básicas. La relación con el Estado ha sido clientelística, pero las posibilidades de organización y participación comunitaria y social siguen siendo un factor distintivo importante. Lo anterior permite entonces relativizar el concepto de marginalización social, desde la perspectiva de las posibilidades y las capacidades de organización y participación social de las poblaciones pobres. La marginalización, desde este punto de vista es menor en San José. Este aspecto podría ser decisivo en la estructuración de una gestión urbana alternativa.

Cuadro 10

**COMPARACIÓN DE LOS TIPOS DE POBREZA Y EXCLUSIÓN  
ENTRE COSTA RICA Y HOLANDA**

CATEGORÍA	TIPO DE POBREZA	San José <sup>9</sup> (1994)	Rotterdam (1995)
INCLUSIÓN SOCIAL	NO POBRES: sin pobreza de ingreso y con las necesidades básicas satisfechas NOLP + NONBI	68% <sup>10</sup>	92%
EXCLUSIÓN SOCIAL	POBRES ESTRUCTURALES: son pobres por ingreso y además no satisfacen las necesidades básicas. Aquí habría una sub-categoría de pobres estruc-turales en extrema pobreza. LP + NBI <sup>11</sup>	7%	1%
VULNERABILIDAD SOCIAL	Presentan condición de pobreza en uno o en otro de los dos métodos		
	a) Solamente pobreza por ingreso, o	10	7
	b) Solamente pobreza por necesidades básicas.	15	0
	LP ó NBI		
EXCLUSIÓN SOCIO-CULTURAL	Segregación habitacional, exclusión de la participación social y cultural.	0.5	11% <sup>12</sup>
TOTAL		100	100

Fuente: 1) Para Costa Rica: Sojo, 1998: 82; 2) Para Holanda: Oude Engberink, 1997: 7/8.

9. Utilizamos en dato para Costa Rica. Se harán posteriormente estimaciones en este sentido para San José.
10. Por otra parte, tomando en cuenta el concepto de "exclusión social por empleo", la situación determinada por Sojo (ibid.: 95), se altera sustancialmente para Costa Rica, siendo mayor la exclusión social (11 puntos más) y mucho menor la inclusión (31 puntos menos), y mayor la vulnerabilidad (13 puntos más).
11. Las necesidades básicas insatisfechas incluidas en el estudio de Costa Rica, en 1997 fueron las siguientes: hacinamiento, acceso de los niños a la educación, disposición de agua potable y alcantarillado.
12. Esta es una categoría diferente, por lo tanto no se contabiliza para la suma de 100.

## VARIABLES ANALÍTICAS DE LA COMPARACIÓN EMPÍRICA ENTRE ROTTERDAM Y SAN JOSÉ

La comparación en el nivel empírico se realizó identificando en el territorio tres asentamientos típicos a partir de considerar las características y el impacto que las políticas públicas han tenido en los mismos en cuanto a la reducción de la pobreza (renovación urbana, vivienda, infraestructura de servicios, etc.), atendiendo a la vez a los criterios siguientes: asentamientos de pobreza urbana tradicional; asentamientos con población de inmigrantes de otros países; y asentamientos relativamente nuevos, distintos de los anteriores, en los cuales el gobierno ha implementado políticas más definidas. Por diversas razones, ya sea por la falta de datos censales recientes o por la ausencia de estudios globales, o por falta de sistemas de información geográfica sobre la pobreza y la marginalidad, en las dos ciudades estudiadas se carece de un marco muestral que permita saber cuál es el universo de la pobreza.

Se construyó una tipología de los asentamientos ya mencionada, seleccionando un caso por cada uno, siguiendo en todo momento la regla básica de la necesidad de hacerlos comparables entre ambas ciudades. Véase al respecto al anexo metodológico. Es necesario insistir en que interesaba tomar como base el impacto diferenciado de las políticas públicas como criterio fundamental. Pero lo más importante de la caracterización de los barrios en ambas ciudades fue poder identificar empíricamente algunos efectos concretos de la globalización en lo que respecta a la marginalización social y las políticas y gestión urbana de la pobreza. Los barrios seleccionados de San José, Costa Rica han sido analizados en la parte II de este estudio. La importancia absoluta y relativa de los barrios seleccionados en San José es contundente pues en ellos se ubica aproximadamente el 80% de la pobreza total de la ciudad.<sup>13</sup>

---

13. Este hallazgo está fundamentado en el mapeo sobre las condiciones de habitabilidad de los barrios del Cantón Central de San José, metodología que fue aplicada en coordinación con la Dirección de Planificación Urbana de la Municipalidad de San José, habiéndose definido indicadores para determinar las condiciones de habitabilidad, considerando esta metodología como un parámetro descriptivo para relacionarlo con la estructura diferenciada de la pobreza y de la gerencia urbana

En Rotterdam se seleccionaron también tres barrios para hacerlos aproximadamente comparables con San José, seleccionándolos a base de las políticas y sus características socioculturales distintivas. La manera de constatar empíricamente los indicadores en consonancia con las hipótesis fue seleccionar tres casos típicos de asentamientos humanos y realizar en ellos encuestas de hogares, siguiendo una estructura similar a la realizada en barrios populares de San José de Costa Rica. El criterio fundamental para la selección de los barrios fue la intensidad de intervención de la política pública y la historia particular de los barrios en cuanto a su origen y a composición social y étnica, así como en relación con la presencia de inmigrantes recientes. Ya dentro de los barrios nos interesó destacar la diferenciación por tipo de hogar, por la condición de exclusión del mercado laboral, el grado de dependencia de la asistencia social y las perspectivas de su organización social. Bajo estos criterios se seleccionaron tres barrios que son 1) Bospolder-Tussendijken, 2) Schiemond; y 3) Crooswijk. La caracterización específica de estos barrios está descrita en el anexo metodológico.

Como conclusiones podemos anotar que en general hay mayor heterogeneidad de los barrios populares de San José, en cuanto a la incidencia que los movimientos sociales y las políticas públicas han tenido sobre estos barrios y en cuanto a su formación en el tiempo y en el espacio del municipio. En Rotterdam los barrios son más viejos y más homogéneos desde el punto de vista de estas variables y además bastante homogéneos en cuanto a la presencia de población étnica. Los barrios en San José no tienen presencia de grupos étnicos, pues los inmigrantes de otros países son culturalmente parecidos, a tal grado que hay mezcla con los costarricenses. En Rotterdam en cambio hay muchos grupos étnicos y estos no se mezclan con los holandeses nativos. Por otra parte, la política estatal y municipal es más directa, coherente y consistente en el tiempo con respecto a los barrios

---

en el territorio. Para esto se realizó un trabajo de campo con los inspectores de los servicios municipales, con la finalidad de contribuir en el montaje de una base de datos para conformar un subsistema de información geográfica conceptualizado como una base inicial para dar lugar en el futuro a un completo sistema de información municipal sobre la diferenciación familiar y comunitaria de la pobreza en el territorio.

populares en Rotterdam, incluyendo la provisión de grandes recursos económicos para financiar las políticas de bienestar y las políticas de renovación urbana, aunque últimamente esta política se ha discontinuado. En cambio en San José una política pública centralizada solamente se observa con cierta coherencia en uno de los asentamientos estudiados (Pavas) y la misma ha sido también producto de la movilización y organización de los habitantes de este asentamiento. Por estas características de la política pública, en San José dos de los barrios estudiados están excluidos de una política consistente del Estado, siendo muy débil en los tres casos la presencia y la acción del gobierno municipal.

Esto también hace una diferencia sustancial entre una y otra ciudad: la presencia de una gran burocracia local en Rotterdam y la ausencia de la burocracia en San José, lo que a la vez se complementa con otra diferencia sustancial: más organización social en los barrios de San José que en Rotterdam. Pero también las mujeres pobres y los niños pobres de los barrios de San José están más excluidos de beneficios económicos y políticas sociales que en los barrios de Rotterdam.

### *Los asentamientos humanos, trayectorias históricas distintas*

Como vimos antes, alrededor de los años sesenta Rotterdam ya tenía consolidado un proyecto de ciudad, con gran planificación ("más bien hemos sido excesivos en la planificación urbana", asevera un funcionario de la municipalidad) y esto se confirma con los antecedentes en la formación de los "barrios" (que para el caso son equivalentes a los distritos en San José). En efecto, el 75% de los barrios se formaron antes de los años sesenta y el crecimiento de la población en la ciudad ha sido bastante lento; no se observa y es hasta imposible la formación de asentamientos parecidos a lo ocurrido en San José por la estructura habitacional de la ciudad y la gestión municipal de las políticas de vivienda. En cambio, San José es una ciudad más joven, sobre todo los asentamientos considerados como

más pobres, superiores a los 20 mil habitantes se formaron después de la crisis, unos entre 1984 y 1988 (Pavas) y otro entre 1993 y 1994. Los habitantes de esos asentamientos son aproximadamente 68.000 personas que representan alrededor del 23% de la población total de San José, con una densidad en ese sector de 3487 habitantes por kilómetro cuadrado, superior al promedio de la ciudad, lo cual refleja una menor disponibilidad de área de vivienda por familia, en comparación con el resto del municipio. Esta precariedad del espacio habitacional constituye un factor de insatisfacción ciudadana y a la vez un factor de riesgo para la desintegración social y un cambio negativo en las tendencias históricas hacia la satisfacción de necesidades básicas en la población costarricense.

San José presenta una problemática mayor en cuanto a los asentamientos humanos, lo cual en parte está en relación directa con un crecimiento más horizontal de la ciudad –y por lo tanto más ineficiente desde el punto de vista macroeconómico–, con el agotamiento de tierra de propiedad pública y con el centralismo del Estado que crea un vacío de competencias en la gestión del territorio, lo cual tiene repercusiones directas en la insatisfacción de necesidades básicas y en la exclusión social. Estos son factores que tienen incidencia indirecta en la pobreza urbana.

### *El acceso a la tierra urbana y a la vivienda en los asentamientos humanos populares*

Las diferencias entre una y otra ciudad son significativas en aspectos específicos tales como: la existencia de asentamientos "precarios" (solamente hay en San José); la propiedad de la tierra urbana, la propiedad de las viviendas urbanas, políticas de renovación urbana, gestión de la política de vivienda en la ciudad, gestión del territorio de la ciudad, gestión de los barrios pobres, gestión de los servicios básicos de los barrios y de las viviendas, política social hacia los pobres en la ciudad. Estas diferencias se pueden apreciar claramente en el cuadro 11.

Cuadro 11

**DIFERENCIAS ENTRE ROTTERDAM Y SAN JOSÉ,  
EN RELACIÓN CON LA TIERRA Y LA VIVIENDA URBANA  
Y LA GESTIÓN PÚBLICA URBANA**

ASPECTOS URBANOS Y DE GESTIÓN	ROTTERDAM	SAN JOSÉ
Formación de los asentamientos humanos	Anterior a 1960 (75%)	Anterior a 1960 (50%)
Poblamiento de la ciudad	Anterior a 1950 (93%)	Posterior a 1950 (65%)
Modalidad de crecimiento de vivienda en la ciudad	Horizontal/vertical	Horizontal
Modalidad de acceso a tierra por parte de los sectores pobres	No hay tierras para invasión, hay relativamente suficientes viviendas.	En su mayoría por invasión de tierras públicas
Modalidad de acceso a vivienda	Tienen acceso directo a una vivienda, por la política de asistencia social o por "ocupación", en casos extremos	Acceso a lote con servicio y bono para construcción de vivienda
Asentamientos "precarios"	No existen	Existen varios, son asentamientos en situación de irregularidad <sup>14</sup>
Propiedad de la tierra urbana	La tierra urbana es propiedad del municipio	La propiedad es mixta, con mayor peso de la privada.
Propiedad de las viviendas urbanas	Es un sistema mixto: municipalidad, corporaciones y sector privado	Es un sistema mixto: instituciones descentralizadas responsables y sector privado
Políticas de renovación urbana	Se desarrollaron en los años setenta y vuelven en los noventa	Hasta en los noventa hay alguna iniciativa

Sigue...

14. Sobre estos asentamientos se generan, a veces durante muchos años, vacíos de responsabilidad de las instituciones del Estado por la indefinición de competencias y por la carencia de descentralización en la gestión municipal.

...viene

ASPECTOS URBANOS Y DE GESTIÓN	ROTTERDAM	SAN JOSÉ
Gestión de la política de vivienda en la ciudad	Fundamentalmente el gobierno del municipio	Sin una definición específica para la ciudad el Ministerio de Vivienda e instituciones descentralizada
Gestión del territorio de la ciudad	Fundamentalmente, el gobierno del municipio	El Gobierno Central
Gestión de los barrios pobres	El gob. del municipio	Ninguna institución tiene una competencia específica.
Gestión de los servicios básicos de los barrios y de las viviendas	El gob. del municipio	Fundamentalmente instituciones descentralizadas del Estado, sin competencia específica en el municipio.
Política social hacia los pobres en la ciudad	El gob. del municipio es ejecutor principal	El Gob. Central sin ninguna competencia específica en la ciudad

Fuente: Elaboración personal, con base en 1) Ley de Servicio Municipal de Holanda; 2) Información de la municipalidad de Rotterdam; 3) Constitución de la República de Costa Rica; 4) Código Municipal de Costa Rica; 5) Planes de trabajo de la Municipalidad de San José, 1994/98 y 1998/2,002.

El proceso de urbanización, el poblamiento de la ciudad y el régimen de propiedad de la tierra urbana es radicalmente distinto en ambos países. En Rotterdam es 100% municipal; las viviendas son en un 70% de propiedad semipública, las ocupadas por los pobres son en un 100% semipúblicas. El sistema de alquiler es el predominante en todos los estratos sociales (70% de las viviendas son alquiladas y 30% propias); pero los pobres en un 100% alquilan sus viviendas. La pobreza en los años recientes aumentó debido al incremento de los alquileres y al descenso de los subsidios para alquilar una vivienda. Hay que anotar que los alquileres en Rotterdam son bastante altos y que llegan a significar hasta un 50% del ingreso mínimo. En Costa Rica, en cambio, el sistema de propiedad privada de la tierra y la vivienda es un aspecto cultural que posiblemente tiene su arraigo en el origen campesino de los pobladores urbanos.

No obstante lo anterior, es menos costoso para un holandés pobre acceder a un techo, porque el régimen funciona por un sistema generalizado de alquiler; en cambio, en Costa Rica los pobres para conseguir un techo propio deben adquirir el terreno y la vivienda, porque esto forma parte de su cultura de origen campesino y artesanal. El encarecimiento de la tierra urbana es el factor más limitante para los pobres en Costa Rica, junto con una baja oferta de viviendas en alquiler a precios mejor regulados y una baja en la vivienda construida por el Estado. El mercado ha ganado cada vez más la hegemonía en este aspecto. Sobre todo, durante las décadas del setenta y el ochenta los pobres utilizaron la estrategia de los movimientos urbanos orientados a invadir tierras del Estado, mientras que en Holanda, en ciertas épocas invadieron viviendas 'desocupadas'.

En Holanda no hay tierra urbana para ser invadida ni los pobres tienen esta costumbre, ni la posibilidad de hacerlo. En Costa Rica se ha institucionalizado el precarismo, como acción social organizada de los pobres para invadir terrenos y presionar por el acceso a tierra vivienda propios. El sistema de invasión de tierras constituyó una modalidad de presión política y social, con cierta complicidad de las autoridades del Estado —tanto del Gobierno Central como de algunas municipalidades— pero no se han evaluado los efectos costosos en la tendencia del crecimiento y el desarrollo urbano; a la vez formó parte del clientelismo estatal, por lo que muchas invasiones coincidieron con las campañas electorales. De esa manera, la política del Estado iba detrás del movimiento social en cuanto a la regularización de los asentamientos, la provisión de infraestructura urbana, la dotación de servicios básicos para las viviendas y el otorgamiento de los bonos de vivienda; en el largo plazo los pobres que han querido continuar con esta práctica han visto mayores obstáculos para conseguir una vivienda digna; los costos para el Estado se han incrementado, al mismo tiempo se ha afectado el paisaje urbano y la infraestructura de servicios ha crecido descontroladamente. El ordenamiento urbano o eventuales políticas de renovación urbana quedan como políticas de segunda importancia. Es el Gobierno Central a través de sus instituciones descentralizadas (descentralización funcional) y de sus agentes de intermediación política (miembros de los partidos de turno), el que tiene la potestad casi absoluta en la definición y

ejecución de políticas que afectan directamente el desarrollo de la ciudad pero que no cuentan con la representatividad de los ciudadanos, menos de los pobres quienes fueron en años un buen sector para ganar votos e inclusive elemento a veces decisivo en la definición final de la contienda electoral presidencial, como en 1986.

Esta modalidad de la acción social y de la política estatal son los factores que determinan la gran heterogeneidad social y de infraestructura institucional en los barrios populares. Sus grandes carencias y el deterioro tienden a ser cada vez más evidentes. Este ciclo de la política parece haber llegado a su agotamiento. La acción municipal emerge lenta pero inevitablemente como una opción necesaria. La inseguridad, el deterioro social, el aburrimiento de la juventud ante el ocio, hacen propicio el ambiente para la emergencia progresiva de la ilegalidad. La segregación social tiende a crecer también dentro de los mismos barrios; y el potencial de organización y participación social tiende a bloquearse o a neutralizarse, a pesar de que hay iniciativas importantes de participación social.

En Rotterdam las políticas de renovación urbana mejoraron los barrios y la calidad de las viviendas, pero al mismo tiempo fueron fuente de "expulsión" de los más pobres (sobre todo holandeses no autóctonos). A cambio de ello, el Estado creó barrios para esta gente, pero dentro del modelo de régimen de propiedad de la vivienda ya indicado. La institucionalidad involucrada y los arreglos institucionales muestran claramente una mayor racionalidad en la gestión urbana, a pesar del centralismo del Estado en la formulación de la política social.

### *Las dimensiones de la pobreza en ambas ciudades*

Las dimensiones de la pobreza en Rotterdam varían en la siguiente forma. Las definiciones más estrictas dan un total de 55 mil hogares en pobreza, equivalente al 19% de los hogares; definiciones más amplias la sitúan en 72 mil hogares, equivalente al 26%. Para el caso de San José la pobreza de ingreso se sitúa en 18%, pero en una

definición más amplia que incluye tres categorías de pobreza ( pobres inerciales –vulnerables–, pobres recientes –vulnerables– y pobres estructurales –excluidos–) podría situarse en un 32%. Sin embargo, en la encuesta de hogares realizada en sectores populares de San José, por FLACSO en 1997, se estimó que un 60% de los hogares estaban en situación pobre (de ellos un 25% en pobreza extrema), lo cual es explicable en razón de que en los asentamientos en los que se realizó la encuesta se concentra más del 80% de la pobreza de la ciudad. Como conclusión observamos que hay más pobreza absoluta en San José que en Rotterdam.

*Los riesgos de pobreza y marginalización  
en ambas ciudades: diferenciación por la complejidad*

Los riesgos de pobreza tienen que ver fundamentalmente con la desigual heterogeneidad de las estructuras sociales, de la estructura sociodemográfica, de las condiciones de acceso al mercado de trabajo, y con la calidad y cobertura de las políticas de bienestar en uno u otro contexto.

En el caso de Rotterdam hay una estructura social mucho más homogénea y menor concentración del ingreso, los riesgos de pobreza tienen menor complejidad y están mejor identificados por las políticas estatales y municipales de bienestar social. Hasta finales de los años setenta, el macroescenario en el que se movían los estados de bienestar europeos presentaba rasgo de consolidación y relativa estabilidad, el Estado holandés se enmarca dentro de esta tendencia. Tal como lo señala un estudio reciente, "El régimen de acumulación fordista y la incorporación de amplios sectores populares al consumo masivo, se conectan a una estructura de clases sociales poco compleja, con predominio de los segmentos de asalariados industriales y unas pautas de necesidad social homogéneas" (Brugué, 1998: 22). Por tal circunstancia, a pesar de que en los años ochenta comienza a aparecer de nuevo la pobreza, no se trata de la anterior pobreza estructural tan diferenciada, previa a la conformación de la sociedad industrial y del Estado del bienestar; se trata de una pobreza menos heterogénea y

menos compleja, también con relación a Costa Rica. La población pobre está constituida por miembros de los grupos de bajos ingresos, quienes se encuentran en su mayoría bajo la política de subsidios del desempleo o dependen de otras formas de asistencia estatal. Una parte mucho más pequeña (15%) depende de los ingresos del trabajo. Se pueden definir tres tipos de riesgo de pobreza dentro de un marco de poca complejidad y heterogeneidad:

- La dependencia del estado por la situación de exclusión del mercado laboral (desempleo crónico);
- La dependencia del salario mínimo por parte de los estratos ocupacionales bajos; estos constituyen los más importantes factores de riesgo para llegar a ser pobres en Rotterdam y en Holanda;
- El aumento de los costos de los cargos fijos relacionados con el hogar tales como alquiler de la vivienda, costos de energía, impuestos locales, estos han aumentado con los años;
- También el aumento de los costos inevitables tales como los costos funcionales (periódico, teléfono, transporte público, gastos de cultura y recreación); los costos por enfermedades; costos de cuidado de la salud no compensados, los gastos obligados en la escuela, el pago de impuestos y otros), especialmente para los más viejos, los inválidos, las personas con niños;
- El aumento de los costos básicos para la reproducción biológica de la familia: alimentación, vestuario, etc...

Todos estos se pueden agrupar en dos grandes riesgos: la exclusión del mercado laboral y por tanto la dependencia de la política de subsidios al desempleo, que otorga el Estado; y la dependencia de los salarios mínimos en razón de la capacidad adquisitiva de los bienes y servicios que necesita el hogar.

Una diferencia significativa es que los excluidos del mercado de trabajo –los desempleados– tienen una protección por parte de la política de bienestar del Estado; pero también, evidentemente los recursos del Estado están cada vez más limitados para compensar el

costo de los bienes y servicios de los desempleados. Al igual que en Costa Rica, son los trabajadores manuales poco calificados y los grupos de bajos ingresos quienes presentan los mayores riesgos de pobreza. Dentro de esos grupos sobresalen las categorías siguientes en Rotterdam y Holanda: personas de condición étnica; –no holandeses nativos–; jóvenes solos con baja educación; familias unipersonales con mujeres jefes de hogar; los incapacitados para el trabajo y las personas inválidas; la gente de la tercera edad con pobre salud; las familias con niños donde los padres tienen baja educación; los adictos a las drogas, al alcohol y a los juegos; las personas que no tienen hogar; los ilegales y; los mentalmente enfermos. Como podremos ver en el cuadro correspondiente, en Costa Rica, se presentan también estas situaciones de riesgo individuales, con mayor magnitud en la mayoría de estas categoría, pero en este país el riesgo es además de la familia y sus miembros, tanto por el tamaño de la familia y su composición por edades, como por la situación de parentesco (jefes y no jefes de hogar), dentro de una estructura social mucho más compleja y más heterogénea, y con menor protección del Estado al no existir políticas de subsidios al desempleo.

Cuadro 12

**SITUACIONES Y FACTORES DE RIESGO DE POBREZA  
EN ROTTERDAM Y SAN JOSÉ 1997**

SITUACIÓN O FACTOR DE RIESGO DE POBREZA	ROTTERDAM	SAN JOSÉ	OBSERVACIONES
Condición étnica	Sí	No	
Familias unipersonales con mujeres indígenas jefas de hogar	Sí	No	
Mujeres jefas de hogar, con hijos	Sí	Sí	
Jóvenes solos con baja educación (hombres o mujeres)	Sí	No <sup>15</sup>	Por razones culturales los jóvenes viven con familia
Las personas discapacitadas para el trabajo y los inválidos y los mentalmente enfermos	Sí	Sí	Los jóvenes no capacitados para el trabajo son proporcionalmente más en San José.
La gente mayor con deficiente salud	Sí	Sí	Sobre todo los excluidos de la seguridad social
Familias con niños donde los padres tienen baja educación	Sí	Sí	
Adictos a las drogas, al alcohol y al juego	Sí	Sí	
Las personas que no tienen hogar	Sí	Sí	Parece ser Similar
Los inmigrantes	Sí	Sí	La regularización de la ilegalidad parece ser más complicada en San José.
Jefes de hogar de estratos bajos, desplazados del mercado de trabajo o en situación de informalidad	No	Sí	
Jóvenes, no jefas de hogar que buscan un empleo como estrategia de supervivencia de la familia	No	Sí	Es un grupo importante, proporcionalmente mayor por razones sociodemográficas. Padecen altas tasas de subempleo y desempleo abierto.

Sigue...

15. El porcentaje de hogares de personas solas en San José es apenas el 1,7% en los barrios populares investigados.

...viene

Situación o factor de riesgo de pobreza	Rotterdam	San José	OBSERVACIONES
Niños de hogares pobres, nucleares pero grandes	No	Sí	Están muy desprotegidos y junto a los jóvenes pueden reproducir generacionalmente la pobreza
Trabajadores no calificados del sector formal de la economía	No	Sí	Constituyen alrededor de 25% de los pobres urbanos.
Trabajadores de clase media excluidos coyunturalmente del mercado	Sí	No <sup>16</sup>	En algunos casos pueden engrosar el desempleo crónico.

Fuente: Encuestas de Hogares de FLACSO en sectores populares de Rotterdam y San José, 1997.

Se concluye este apartado afirmando que las situaciones y factores de riesgo de la pobreza entre Rotterdam y San José tienen aspectos comunes, pero sobre todo grandes diferencias por el hecho de que la pobreza en San José es más estructural y heterogénea que en Rotterdam, y porque una gran diferencia se define a partir del Estado de Bienestar en Holanda con una política de bienestar más extensa e inclusiva, con una organización descentralizada de estas políticas y con mayor capacidad financiera para orientar una parte de los recursos a los subsidios por desempleo. Los riesgos de los niños, de los jóvenes, de las mujeres jefas de hogar y de los inmigrantes aparecen como más significativos y en una proporción mucho mayor en los estratos pobres de San José que en Rotterdam. Son variables más pequeñas pero más complejas.

Algunos de los factores que han contribuido a que la pobreza no se extienda tienen que ver con la naturaleza de las políticas económicas y sociales aplicadas en los últimos años. En efecto, con el relevo de administración y la consolidación de los esfuerzos estabilizadores, en el período 1987/1990, se da un mayor énfasis a

16. Los excluidos en Rotterdam son fundamentalmente los obreros manuales, de baja calificación.

las políticas de cambio estructural que promueven sobre todo la expansión de las exportaciones no tradicionales, la reducción arancelaria, la modernización del sistema financiero y la liberalización de los precios agrícolas, dentro de una concepción de gradualidad, de protección de los grupos pobres y de no abandono de la política social de carácter desarrollista, aunque se percibe cierto estancamiento. Dentro de este marco de políticas, la magnitud de la pobreza se estabiliza ya que la contención salarial es compensada por un incremento importante del empleo. Aunque la pobreza no da signos de empeorar o mejorar en este lapso, fenómeno de por sí peculiar en el contexto de las experiencias de cambio estructural, algunos grupos sí se han visto perjudicados, como lo hemos mostrado en este estudio. El sensible decrecimiento del PIB entre 1995 y 1997 es uno de los factores que afectó en estos últimos tres años la magnitud del gasto social, pero no ha transformado radicalmente el esfuerzo sostenido que el Estado costarricense, ahora un Estado híbrido entre un Estado del Bienestar y un Estado neoliberal, ha realizado durante medio siglo de historia política

### *La heterogeneidad sociocultural de la pobreza*

Una diferencia sustancial entre ambos países y ciudades se refiere a los tipos de hogares y las particularidades de la pobreza.

Al comparar el estudio sobre los hogares<sup>17</sup> costarricenses, de Sergio Reuben, con los datos de las Encuestas de FLACSO en San José y Rotterdam, nos permite por un lado situar las características de la población pobre de San José en relación con las tendencias nacionales y por el otro precisar diferencias y similitudes en relación con Rotterdam. El estudio de Reuben fue publicado en 1996 (y realizado con base en cifras de la encuesta de hogares de 1993 y otras anteriores) los tipos de hogares<sup>18</sup> más comunes en el país son el hogar

---

17. "Familia costarricense. Familia tradicional, bastión tico". *La Nación*. 14/06/98.

18. Tipos de hogares. Para efectos del análisis, el sociólogo Sergio Reuben clasificó los hogares costarricenses en ocho categorías. Para esta tipología, recurrió a la experiencia sobre el particular de otros países latinoamericanos. 1. Unipersonal Por una sola persona, con servicio doméstico o sin este y sus familiares: 2.

convencional o conyugal<sup>19</sup> (59,4); el hogar ampliado<sup>20</sup> (21,7%); los hogares nucleares desintegrados, compuesto por un jefe o una jefe de hogar y sus hijos (10,6%); los hogares unipersonales (5%) y los hogares extendidos.

Cuadro 13

**TIPOS DE HOGAR EN SAN JOSÉ Y EN ROTTERDAM  
-1997-**

Tipo de hogar	Características de los hogares costarricenses 1996 <sup>21</sup>	Encuesta a población pobre en San José 1997	Encuesta a poblaciones en Rotterdam
Hogar convencional o conyugal	59,4	73,2 <sup>22</sup>	6,0
Hogar ampliado	21,7	6,9	no
Hogares nucleares desintegrados (una jefa o un jefe de hogar y sus hijos)	10,6	18,2	4,4
Hogares unipersonales	5,0	1,7	43,5

Sigue...

Conyugal. La pareja sin hijos; 3. Convencional. Los cónyuges y los hijos solteros de estos; 4. Desintegrado. Un jefe de hogar y sus hijos; 5. Familiar. Hogar tipo 3 y al menos un hijo casado extendido con núcleo familiar o sin este; 6. Ampliado. Hogar tipo 3 ó 4 más otro familiar no casado; 7. No ampliado. Hogar tipo 3 ó 4 más otro integrante sin parentesco; 8. Extendido. Cualquiera de los tipos más otro pariente o integrante sin parentesco casado o en unión libre.

19. Hogar convencional es el formado por los cónyuges y los hijos solteros de estos. Hogar conyugal es la pareja sin hijos.
20. Este tipo de hogar se forma con el hogar convencional más: a) al menos un hijo casado, extendido con núcleo familiar o sin este; o b) más otro familiar no casado.
21. Estudio nacional en 1996.
22. Es posible que en este dato de la encuesta se incluyan algunos hogares ampliados, porque la información no fue procesada exactamente como lo hizo el estudio de Sergio Reuben.

...viene

Tipo de hogar	Características de los hogares costarricenses 1996	Encuesta a población pobre en San José 1997	Encuesta a poblaciones en Rotterdam
Hogares extendidos. Cualquiera de los anteriores, más otro pariente o integrante sin parentesco casado o en unión libre	3,3	n.d.	
Pareja de adultos, sin hijos	---	---	44,8
Otras formas	---	---	1,3
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Reuben, Sergio: Características de los hogares costarricenses", 1996; Encuestas de Hogares de FLACSO en sectores populares de Rotterdam y San José, 1997.

Tres cosas interesa destacar fundamentalmente en la comparación entre la situación nacional de los hogares y las características observadas en la encuesta.

- Existe un mayor porcentaje de hogares convencionales o conyugales (los hogares nucleares, con o sin hijos) en los sectores populares de San José que a escala nacional (73,2% frente a 59,4%);
- Hay una mayor presencia de hogares desintegrados en las áreas populares (18,2% frente a 10,6%) y estos hogares en su gran mayoría son de mujeres solas (jefas de hogar) con hijos (15,7% sobre 18,2%)<sup>23</sup> Es claro entonces, que hay una asociación directa entre la condición de pobreza y la existencia de hogares desintegrados. Pero al decir asociación, ello quiere decir que no necesariamente la pobreza es la causa de la desintegración

23. Estos hogares son aquellos en los que hace falta uno de los cónyuges. Según Reuben este tipo de hogares va en ascenso y en su mayoría son jefeados por mujeres.

familiar. Aunque quizás si sea uno de los factores más importantes.

- Existe menor presencia de hogares unipersonales, con respecto a los promedios del país. Mientras a escala nacional se reportaron 5,0% de hogares unipersonales, en los datos de la encuesta este solo fue de 1.

"El campo de la familia ha estado abandonado porque los gobiernos no saben cómo entrarle a un tema tan delicado", dice Reuben sobre la falta de interés de las instituciones del Estado en este tipo de investigaciones.<sup>24</sup> El demógrafo Luis Rosero, al comentar el estudio de Reuben, además de considerar razonables los resultados, consideraba que "incluso es baja la proporción de hogares nucleares",<sup>25</sup> lo cual se confirma en la encuesta de la FLACSO aquí analizada. Por otra parte, subraya que "los cambios sociales y demográficos nunca son tan dramáticos para alterar las estructuras básicas". Asimismo, reconoce que hay un aumento en los hogares desintegrados, pero prevalece el hogar nuclear". Por estas razones, es cierto, como él lo sostiene, que el hogar nuclear va a continuar como eje fundamental de la sociedad costarricense, pero si la pobreza creciera veríamos aumentar los hogares desintegrados y posiblemente también los hogares unipersonales, aunque estos últimos a ritmos todavía muy lentos por las razones socioculturales del país. En todo caso, lo que se quiere subrayar en este apartado es que esta característica sociocultural de las familias en Costa Rica es determinante en las estrategias de las políticas sociales: principalmente los conyugales grandes y los hogares desintegrados, así como los hogares conyugales de personas adultas son los que presentan globalmente los mayores riesgos de pobreza. De ahí la importancia de su identificación concreta en el territorio y en el tiempo, para llevar adelante políticas focalizadas, en primer lugar destinadas a la erradicación de la extrema pobreza. La estructura sociodemográfica muestra su primera diferencia básica en cuanto al tamaño y la composición de la familia. Se percibe claramente las

---

24. *Ibíd.*

25. *La Nación*, op. cit.

grandes diferencias en estos indicadores entre las ciudades de Rotterdam y San José.

*a. Número de personas por hogar*

El porcentaje de hogares de una sola persona es menor a 1% en San José, mientras que en Rotterdam es de un 38%, lo cual constituye una diferencia radical de 37 puntos. Esto quiere decir que alrededor de 2 de cada cinco hogares están formados por una sola persona. Si adicionamos los hogares con una o dos personas, resulta que en San José solamente el 10% de los hogares está formado por una o dos personas, mientras en Rotterdam este indicador es el 57,3%. Esto quiere decir que en 6 de cada 10 hogares en Rotterdam están formados por una o dos personas, mientras que en San José solamente 1 de cada 10 hogares. Continuando este mismo análisis, vemos que 7 de cada 10 hogares en Rotterdam está formado por una, dos o tres personas, mientras en San José, solamente 3 de cada 10.

Como es lógico, la situación es inversa en cuanto a hogares grandes se refiere. En efecto en los sectores pobres de San José 7 de cada 10 hogares tienen 4 miembros o más, mientras en Rotterdam solamente 2 de cada 10.

Cuadro 14

**ROTTERDAM-SAN JOSÉ: COMPARACIÓN DE LOS HOGARES POBRES  
SEGÚN EL NÚMERO DE PERSONAS QUE LOS INTEGRAN 1997**

Número de personas	San José	Rotterdam
1 persona	0,8	37,9
2 personas	9,8	19,4
3 personas	17,2	13,7
4 personas	24,6	12,5
5 y más personas	47,6	8,1
Total	100,0	100,0

Fuente: 1) Encuesta de hogares en sectores pobres de la ciudad de Rotterdam. FLACSO/Municipalidad de Rotterdam, 1997; 2) Encuesta de hogares en sectores populares de la ciudad de San José. FLACSO 1997.

*b. La diferenciación en los tamaños y funciones de los hogares*

Esta distribución de los tipos de hogares se resume en el tamaño promedio en cada contexto. En efecto mientras los hogares pobres tienen en Rotterdam en promedio 2,66 personas, en San José 4,72, pero al analizar a la población en extrema pobreza vemos que el tamaño medio es de 5,73 personas, lo cual da una diferencia de 2,71 personas. Esto quiere decir que por cada persona pobre en Rotterdam (según el concepto relativo que hemos definido en otro apartado de este estudio) hay dos en San José; con el agravante de que los pobres de esta ciudad están mucho más desprotegidos que los de allá (como se ve en otro apartado de este estudio).

Pero además hay una situación similar en ambas ciudades. Los hogares pobres son más grandes que los hogares no pobres. Lo que cambia es la diferencia de este tamaño. En efecto, en Rotterdam los hogares pobres son 0,53 más grandes que los no pobres (un 24%); en San José se presentan dos situaciones porque en cuanto a pobreza moderada (véase este concepto en el capítulo relativo a los conceptos y medición de la pobreza) los hogares pobres son 0,89 más grandes que los no pobres (un 21%), pero en cuanto a pobreza extrema, estos hogares son 1,22 más grandes que los no pobres (29%).

Comparando en este aspecto a los hogares pobres y en extrema pobreza de ambas ciudades, vemos que los hogares de pobreza moderada en San José son 80% más grandes que los de Rotterdam; si lo vemos en los hogares en extrema pobreza (que solamente existen en San José) estos hogares son 100% más grandes; es decir, una relación de 2 a 1. En general, podríamos concluir que aproximadamente los hogares pobres de San José son en tamaño el doble de los de Rotterdam.

La diferencia en tamaño entre los hogares en pobreza moderada en San José es 68% superior a la observada en Rotterdam; y la diferencia en tamaño entre los hogares en pobreza extrema en San José es 130% superior a la observada en pobreza moderada en Rotterdam. Esto quiere decir, por ejemplo, que por cada hogar en

pobreza moderada en Rotterdam existen 2,60 hogares en extrema pobreza en San José (véase cuadro 15)

Cuadro 15

**ROTTERDAM-SAN JOSÉ: COMPARACIÓN DE LOS HOGARES POBRES SEGÚN EL TAMAÑO PROMEDIO; DIFERENCIAS ENTRE HOGARES Y ENTRE CIUDADES 1997**

PROMEDIO DE PERSONAS POR HOGAR	ROTTERDAM	SAN JOSÉ	DIF.SAN JOSÉ/ROTTERDAM
Promedio hogares no pobres	2,13	4,15	95%
Hogares pobres (a)	2,66	4,73	80%
Hogares en extrema pobreza (b)	No existe	5,37 <sup>26</sup>	101%
Dif. al interior de cada ciudad			
Entre no pobres y pobres	+0,53	+0,89	+68%
Entre no pobres y en extrema pobreza	No existe	+1,22	+130%

Fuente: Encuesta de hogares en sectores pobres de la ciudad de Rotterdam. FLACSO/Municipalidad de Rotterdam, 1997; Encuesta de hogares en sectores populares de la ciudad de San José. FLACSO 1997.

*c. Los tipos de familias*

Asociado a lo anterior, se observa una diferencia radical en cuanto a los tipos de familia en los hogares pobres, según la composición y los roles de sus miembros.

La familia nuclear, compuesta por papá, mamá e hijos, tiene una expresión mínima en los hogares pobres de Rotterdam, mientras en San José es la gran mayoría. Esta es una diferencia cultural fundamental y tiene que ver con la particularidad histórica de cada país. De otra manera, se puede interpretar como que los pobres de San José aún tienen familia, un núcleo familiar, mientras que los pobres holandeses casi no. Las proporciones se presentan así:

26. Se compara con el sector de pobreza moderada de Rotterdam (2.66).

mientras en Rotterdam alrededor de 1 de cada 20 hogares es "familia nuclear", en San José es de alrededor de 13 de cada 20. Los hogares integrados por dos parientes: "mamá sola e hijos" representan el 18,5% en San José ante un 4,4% en Rotterdam (alrededor de 4 de cada 20 hogares, frente a 1 de cada 20 hogares, respectivamente). Mientras tanto, los hogares de personas solas representan en Rotterdam el 43,5% contra solamente un 1,7% en Costa Rica, y los hogares compuestos por dos personas adultas, sin hijos, representan el 44,8% contra solamente 7,4% en San José.

Cuadro 16

**ROTTERDAM-SAN JOSÉ: COMPARACIÓN DE LOS  
HOGARES POBRES SEGÚN LOS TIPOS DE FAMILIAS -1997-**

	ROTTERDAM	SAN JOSÉ
Hogar nuclear (papá, mamá e hijos)	6,0	67,5
Mamá sola e hijos menores	4,4	15,7
Pareja de adultos sin hijos	44,8	7,4
Papá solo e hijos menores	n.d.	2,8
Personas solas	43,5	1,7
Otras formas	1,3	4,9
TOTAL	100,0	100,0

Fuente: Encuesta de hogares en sectores pobres de la ciudad de Rotterdam. FLACSO/Municipalidad de Rotterdam, 1997. Encuesta de Hogares en sectores pobres de la ciudad de San José, 1997. FLACSO.

Hay una diferencia radical en cuanto al porcentaje de familias pobres que declararon tener hijos (86% en San José, 48% en Rotterdam). Pero las familias que efectivamente dijeron tener hijos menores de 7 años son solamente el 10% en Rotterdam frente al 67% en San José. El promedio de la cantidad de niños menores en San José, en los hogares que declararon tener estos niños es de 1,89 por hogar, frente a 1,26 en el caso de Rotterdam. Por otro lado, desde el punto de vista del peso específico de los niños menores de 7 años, en San José estos niños representan aproximadamente el 20% de la población total de los hogares pobres, mientras en Rotterdam, solamente el 5%; es decir, en una relación de 4 a 1.

Las políticas de bienestar social tienen en este aspecto un mayor desafío en San José. Los grados de acceso a los servicios y medios para la satisfacción de las necesidades básicas constituyen factores relevantes para el análisis de ambos contextos. La ventaja comparativa para los menores de 7 años, pobres, en Rotterdam es el acceso a diferentes tipos de subsidios para los desempleados y las madres solteras. Esto está apoyado tanto en recursos financieros disponibles para tal fin, como en la base jurídica y los derechos de ciudadanía social.

Cuadro 17

**HOLANDA Y COSTA RICA: COMPARACIÓN DE LAS  
FAMILIAS EN RELACIÓN A LOS NIÑOS MENORES  
DE 7 AÑOS 1997**

FAMILIAS CON HIJOS	ROTTERDAM	SAN JOSÉ
% de familias con hijos según la definición biológica	48,0	86,0
% de familias sin hijos	52,0	14,0
% de familias pobres con niños menores de 7 años	10,5	67,0
Promedio de niños de 7 años por familia	1,26	1,89
Proporción de los niños menores de 7 años de los hogares pobres, en riesgo sobre la población total	20%	5%

Fuente: Encuesta de hogares en sectores pobres de la ciudad de Rotterdam. FLACSO/Municipalidad de Rotterdam, 1997; Encuesta de hogares en sectores populares de la ciudad de San José. FLACSO 1997.

Analizando solamente los barrios pobres de San José se observan similitudes en la proporción de los niños en los hogares grandes y diferencias marcadas entre los barrios. Hay evidentemente mayor vulnerabilidad de estos menores en el masivo precario de La Caja o la Carpio. En cada uno de los barrios estudiados, se encuentra un índice de vulnerabilidad distinto para los niños menores, debido a la situación diferenciada de la pobreza.

#### *d. Las dificultades para formar una familia*

Evidentemente, los costos de reproducción de una familia pobre promedio en Rotterdam son muy elevados. Esto es una condición fundamental limitante de las posibilidades de formar una familia; seguramente afecta más a los jóvenes que provienen de hogares pobres. Los pobres en Rotterdam tienen condiciones más desventajosas para formar una familia que los pobres en San José, lo cual crea una "pobreza silenciosa", depresiva, en la que la soledad individual se entremezcla con el estigma social y la segregación en la casa, aislado de la vida cultural de la sociedad. La tendencia a vivir solos por otro lado, al parecer, forma parte de las estrategias de supervivencia en un mundo urbano cada vez más excluyente.

#### *Las estrategias de supervivencia de los pobres*

¿Cómo sobreviven los pobres? Hay varios caminos para aproximarnos a establecer las diferencias en las estrategias aplicadas por los pobres en ambas ciudades. En general existe una diferencia radical entre Rotterdam y San José. Pero es importante diferenciar analíticamente el aspecto económico de los aspectos socioculturales en las estrategias de supervivencia.

*Las estrategias de supervivencia desde el punto de vista económico.* La diferencia es entre Estado y mercado, entre ciudadanía social y ciudadanía "abstracta", entre modelo de gestión municipal de la política social y el modelo centralizado, ajeno al municipio. En efecto, el 85% de los pobres en Rotterdam sobrevive fundamentalmente por medio de los subsidios al desempleo y la asistencia social; solamente un 15% sobreviven accediendo a un trabajo. En cambio en San José la supervivencia de los pobres solo puede ser posible por medio del trabajo y disminuyendo el consumo. Es mucho más heterogénea y compleja la supervivencia de los pobres en esta ciudad. El aumento de la pobreza tiene que ver, desde los hogares, con el aumento del costo de la vida; por ello han tenido que sacrificarse recortando gastos en necesidades básicas, con mayor incorporación de miembros al

trabajo o mayor deseo imperativo de incorporarse al mercado laboral sin encontrar empleo (jóvenes, mujeres) e incluso incorporando a los niños a la actividad laboral. Todo esto es expresión concreta del deterioro del salario real, que impide la reproducción suficiente de la familia, sin que existan mecanismos institucionalizados como los de Rotterdam.

Cuadro 18

**DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES POBRES, SEGÚN EL NÚMERO DE PERSONAS QUE PERCIBEN INGRESOS PARA EL HOGAR**

CANTIDAD DE PERSONAS	SAN JOSÉ POBREZA MODERADA	SAN JOSÉ POBREZA EXTREMA	ROTTERDAM
Total personas	100	100	100
Solo una persona	65	70	15 <sup>27</sup>
2 personas	24	15	---
3 personas	8	13	---
4 personas	3	2	---

Fuente: Encuesta de Hogares en Rotterdam, FLACSO 1997; Encuesta de Hogares en San José, FLACSO, 1997.

*Las estrategias de supervivencia desde el punto de vista sociocultural.*

La caracterización sociocultural de las familias y la sociedad en Rotterdam y en San José tiene que ver directamente con diferencias fundamentales en las estrategias de supervivencia de los pobres y las redes sociales respecto de la situación psicosocial de la pobreza, en términos de cómo afecta la vida de los individuos.<sup>28</sup> Nuestro objetivo,

27. El 85% restante lo reciben de los subsidios para el desempleo que otorga el Estado.

28. Larissa A. Lomnitz (1994) plantea que en Latinoamérica el origen social y étnico de la gran mayoría de los pobres urbanos, su resistencia cultural y las mismas condiciones de pobreza -que les impiden el acceso a la sociedad de consumo- los hacen potencialmente, y realmente, proclives a la organización social activa. Sociológicamente, los pobres actuales de las ciudades latinoamericanas tienen su

siguiendo el planteamiento de Lomnitz (1994), consiste en tratar de ir al fondo del problema, planteándonos la siguiente pregunta: cuáles son los mecanismos que permiten a millones de latinoamericanos, básicamente huérfanos de toda protección social, subsistir en barriadas a pesar de una notoria falta de ahorros y de aptitudes para ganarse la vida en un medio urbano industrial? El hecho de que un grupo humano tan numeroso logre sobrevivir en las condiciones extremas de la marginalidad latinoamericana tiene implicaciones teóricas importantes. Desde luego, los integrantes de tal grupo no pueden seguirse considerando como "menos aptos", en sentido valedero. La proliferación de las barriadas responden a necesidades sociales objetivas..." (ibid: 48)

La respuesta a cómo y por qué sobreviven los pobres, Lomnitz la encuentra en una tesis enunciada por Eric R. Wolf: Según esta tesis, "cuando los sistemas formales políticos y económicos no son capaces de garantizar la seguridad y el bienestar, los miembros de cualquier sociedad recurrirán a redes de amistad, parentesco y patronazgo para solventar sus problemas". A partir de su estudio, Lomnitz concibe a las barriadas o "aglomeraciones humanas, aparentemente caóticas, como campo de gestación de una forma de

---

origen social en comunidades campesinas e indígenas, en barrios artesanales urbanos o en zonas rurales de hacienda, dentro o fuera de los países en los cuales habitan ahora. En el caso de los pobres de la ciudad de San José, estos tienen típicamente un origen campesino acomodado, un origen artesanal urbano y un origen de clase media urbana rural, en el caso de los costarricenses. En el caso de los inmigrantes, principalmente nicaraguenses, posiblemente su origen sea obrero y campesino proletarizados, aunque no existe información específica sobre las características de estos diferentes grupos. Lomnitz también afirma que en las condiciones actuales de la pobreza en América Latina, los pobres constituyen un grupo social muy heterogéneo. Pero aunque haya aumentado el desclasamiento social en las últimas dos décadas, como consecuencia de una mayor exclusión y segregación social y territorial, la gran mayoría de los pobres conserva patrones de una cultura que les permite capacidad de adaptación y control de los nuevos contextos de la ciudad globalizada. En el caso de Costa Rica, todos los estudios evidencian que no hay una gran heterogeneidad de la pobreza como en el resto de América Latina. Lo cual no quiere decir que la heterogeneidad no haya aumentado. Por otra parte, en relación con una ciudad del mundo desarrollado como Rotterdam, la pobreza de la San José sí es más heterogénea. Por otra parte, en lo que respecta a la exclusión social, es algo que por lo general no afecta poco a las familias pobres costarricenses. Afecta más y ante todo, a los inmigrantes, que en su mayoría son nicaraguenses.

organización social perfectamente adaptada a las necesidades de supervivencia en las condiciones socioeconómicas propias de la marginalidad... Son las redes de intercambio desarrolladas por los pobladores las que constituyen un mecanismo eficaz para suplir la falta de seguridad económica que prevalece en la barriada. Estas redes representan un esquema de organización social específico: aparecen junto con la condición de marginalidad y desaparecen cuando los marginados logran integrarse al proletariado urbano. En otras palabras, representan una respuesta de tipo evolutivo a las condiciones propias de la marginalidad" (Ibid: 48). Nuestra preocupación en este trabajo se reduce a los dos casos analizados, San José y Rotterdam. En el caso costarricense se encuentran redes de solidaridad fuertes entre los pobres nativos; pero más fuertes entre los inmigrantes. Asimismo, entre mujeres solas con hijos, independientemente de su origen nacional, porque estas sí están más desprotegidas por el Estado; forman parte del sector de exclusión social. En el caso holandés, prácticamente han desaparecido las redes sociales. Cuando existen, estas se circunscriben a los inmigrantes.

Desde el punto de vista de la gestión urbana, las redes sociales hay que conceptualizarlas como el capital social de los pobres para democratizar la gestión local de la política social, mediante la participación social organizada. Como se dijo, el origen social y étnico de la gran mayoría de los pobres urbanos, su resistencia cultural y las mismas condiciones de pobreza –que les impiden el acceso a la sociedad de consumo– los hacen, potencial y realmente, proclives a la organización social activa. Sociológica y antropológicamente esta es una cuestión central para lograr rapidez, eficiencia económica, descentralización local y eficacia en la gestión de las políticas sociales. En las condiciones de Costa Rica, los pobres constituyen un grupo social menos heterogéneo, en relación con América Latina, pero en proceso hacia una mayor heterogeneidad, lo que implica plantearse no solamente políticas focalizadas, sino a la vez estrategias *ad hoc* en cuanto a la participación. Es evidente, por otra parte que la gran mayoría de los pobres conserva patrones de una cultura que les permite capacidad de adaptación y control de los nuevos contextos de una ciudad que se inserta rápidamente dentro de los patrones de las ciudades globalizadas.

### *La gestión urbana y municipal y la pobreza urbana en ambas ciudades*

En Rotterdam hay una gestión urbana general y una gestión de las políticas de bienestar social dirigida a los pobres (gerencia urbana de la política social) como parte del modelo de política social del Estado del Bienestar, sustentado en el derecho de ciudadanía y en el concepto de igualdad social. El municipio tiene un papel central en la ejecución de las acciones y los gastos de ambas modalidades de gerencia, totalmente diferente a San José, en donde virtualmente el municipio no participa ni en la gerencia urbana global ni en una gerencia urbana de la política social. Pero no hay en Rotterdam una gestión urbana para el combate a la pobreza, como tal. Porque, hasta el año 1995 no hubo el reconocimiento oficial del concepto de pobreza. En esto hay una gran similitud con San José, pues aquí tampoco existe una gerencia urbana para el combate o la erradicación de la pobreza, a pesar del reconocimiento gubernamental de que la pobreza urbana ha tendido a desplazar a la pobreza rural, como parte del acelerado proceso de urbanización de las últimas décadas.

La gerencia de la política social en Rotterdam tiene como objetivo cumplir con la misión del municipio: asegurar la calidad de vida *de los habitantes de su territorio*, sin distinciones de ninguna clase; es decir, incluyendo de manera explícita a los inmigrantes. Bajo este concepto y por la disponibilidad de los recursos que el Estado le transfiere, el objetivo es asegurar la reproducción "mínima" de la familia de los pobres, utilizando para ello varios principios y mecanismos. Dentro de estos conceptos, el ciudadano pobre es "concreto", tanto como categoría social, como en cuanto a territorialidad y en cuanto a persona física con características sociales básicas. En cambio, el pobre de las políticas sociales de la gerencia urbana en Costa Rica es "un pobre en abstracto", tanto como persona, como por el territorio, y como ciudadano. Su identificación física es casuística, porque no es responsabilidad de ninguna institución –territorialmente hablando– y la Municipalidad no lo tiene incluido. Y si se trata de los inmigrantes, la cuestión se complica, tanto por razones del concepto de ciudadanía

(a lo tico), como por la xenofobia contra los inmigrantes, por su origen nacional (nicaragüenses).

### *Gestión urbana y políticas municipales de combate a la pobreza*

El estudio empírico de ambas ciudades pone en evidencia, como dijimos antes, contextos particulares en cuanto a la existencia de políticas municipales y gestión pública municipal orientada hacia el combate de la pobreza. En este tema, únicamente el municipio y la Municipalidad de Rotterdam posee políticas definidas en el período 1984/1998.

Es relevante la política para el ataque a la nueva pobreza en Rotterdam, la que consiste en una intervención extraordinaria de contenido financiero aumentando los beneficios para los grupos meta por medio de los mecanismos siguientes:

- Los ancianos con solamente una pensión estatal obtienen una reducción de impuestos generales (acción del Estado), para ayudarles a pagar los gastos de vivienda (los ancianos viven en su mayoría independientes en sus propias casas sociales).<sup>29</sup> Los fondos provienen del Gobierno Central y la acción es ejecutada por el Departamento de Finanzas Nacional.
- Hogares con niños pequeños o estudiantes obtienen por una vez un monto de 1.100 florines para reemplazar cosas duraderas en la casa que no se han podido reemplazar por falta de fondos/ahorros/reservaciones. El programa se financia con fondos del presupuesto de asistencia social especial y es ejecutado por el departamento municipal de Asuntos Sociales; en 1996 y 1997 fueron cubiertos 5.000 hogares.
- Cada hogar con un ingreso al nivel mínimo tiene derecho a una reducción fuerte o a una exención completa de los impuestos inmobiliarios locales. La acción se ejecuta conjuntamente entre el departamento municipal de Asuntos Sociales y el departamento

---

29. En Rotterdam existen 30 mil hogares de ancianos.

municipal de Impuestos. Hasta el fin de 1997 se cubrieron 10 mil hogares, representando para el municipio un gasto de 7,5 millones de florines.

- Se realiza un reforzamiento de la política ya existente de saneamiento de deudas de acuerdo con la nueva Ley de Quiebra. La ejecución se realiza tal como se describió anteriormente, mediante una asociación entre el departamento de asuntos sociales, el Banco Municipal de Crédito Social, las corporaciones y la Cámara Nacional de Bancos de Crédito.
- Existe un programa de reforzamiento de creación de empleos en el sector colectivo al nivel del salario mínimo (incluye trabajos como limpieza de calles, seguridad del transporte, cuidados en las casas de ancianos, etc. Todos son empleos en el sector "social"). La Municipalidad de Rotterdam logró establecer 10.000 empleos municipales o empleos en instituciones privadas subsidiadas. El proyecto es ejecutado por los departamentos municipales relevantes, organizaciones privadas profesionales, la gerencia de submunicipalidades, los sindicatos y la Cámara local de Comercio. Los salarios se pagan por una buena parte de los beneficios que recibían anteriormente los nuevos empleados. Hay contribuciones de parte del Estado y de los empleadores.
- Se desarrolla ahora la figura de intermediarios entre las organizaciones públicas y privadas y la población con la finalidad de cambiar positivamente la relación entre los departamentos municipales y los dependientes de los beneficios estatales. Por un lado, se ha establecido que el acceso de los clientes a las provisiones municipales o de las organizaciones privadas profesionales muchas veces está bloqueada por multitud de causas (por ejemplo, una falta enorme de información); por otro lado, las burocracias son demasiado burocráticas, una situación que les impide alcanzar directa y eficientemente a sus clientes en necesidad. Los intermediarios comprendidos en la figura de intermediación no son técnicos ni miembros de una organización profesional, pero a partir de su conocimiento de las regulaciones

y la confianza de los residentes en su barrio operan como interlocutores.

- Finalmente, se está desarrollando una fuerte tendencia a descentralizar las actividades de los departamentos municipales y las organizaciones profesionales privadas hacia los barrios y bajo el control de la gerencia de las submunicipalidades en nuevas formas de establecimiento de presupuestos y de *accountability*. La responsabilidad final para la ordenación de la ciudad se queda en la municipalidad y sus departamentos técnicos.

En el aspecto analizado la situación en San José, Costa Rica, es muy diferente. En el Cantón Central de San José, el municipio no ha planteado en general, ni con prioridad, una política de bienestar para sus habitantes, a pesar de que coyunturalmente se ha llegado a afirmar que "el principal objetivo es elevar la calidad de vida de los habitantes."<sup>30</sup>

Como se dijo anteriormente, los problemas sociales de pobreza y de exclusión social no son de grandes dimensiones en el municipio, pero no es despreciable el hecho de que alrededor del 10% de la población de la ciudad se encuentre en pobreza extrema. Lo que llama la atención seriamente es que en un país democrático como Costa Rica, haya poca preocupación desde el gobierno del municipio por esta problemática, a pesar de que el Código Municipal que estuvo vigente entre 1969 y 1998, establecía competencias a la Municipalidad en el bienestar social, en el establecimiento integral de políticas de planeamiento urbano; programas de vivienda de interés social, y otras similares. Pero la práctica del ejercicio del gobierno municipal durante tres décadas, evidencia la falta de interés en el cumplimiento de estos mandatos. No obstante, a partir de julio de 1998 se abrió una ventana política importante con la elección por parte del Concejo Municipal del primer Alcalde de la ciudad de San José, aplicando la nueva legislación que regirá en adelante la vida política de los municipios del país, y que tendrá su salto cualitativo más importante en el año 2002 en que los alcaldes serán elegidos por primera vez por

---

30. Así se afirma en el documento de la Municipalidad de San José: "Proyecto de políticas, objetivos y metas 1994-1998". San José, junio de 1995. 29 páginas.

votación popular en elecciones separadas de las elecciones generales. En este contexto cobra relevancia el plan cuatrienal de gobierno de la Municipalidad de San José 1999-2002, en el cual se plantea realizar por primera vez un diagnóstico social del Municipio de San José y definir propuestas de intervención en los años 2000 a 2002. Junto con el diagnóstico se plantea llevar adelante una política de renovación urbana y un programa de regularización y habilitación de asentamientos humanos pobres, y elaborar el perfil económico del municipio.<sup>31</sup>

El futuro inmediato es promisorio por cuanto que al mismo tiempo, como se ha expuesto en este libro, la población pobre del municipio ha iniciado un proceso participativo con planteamientos concretos para el mejoramiento de sus condiciones de vida. Ojalá que la historia inmediata haga converger la reforma política municipal con los intereses de la propia población afectada y que ello dé lugar a un proceso creciente y sistemático de intervención del gobierno municipal en la solución de los problemas sociales de la ciudad.

Del análisis anterior se llega a varias interpretaciones de gran relevancia para ambas ciudades. Se observa que la Municipalidad de Rotterdam ha mantenido un conjunto de políticas municipales activas de combate a la pobreza a lo largo de 15 años (1984-1998), en una primera etapa, a pesar de la falta de reconocimiento de la pobreza por parte del Gobierno Central; en una segunda etapa en medio de un tímido reconocimiento de esta problemática, y en una tercera etapa ante un reconocimiento franco del Gobierno Central, lo que constituye en cierta medida un espaldarazo a los continuados esfuerzos que se han venido realizando.

En el período se han aplicado diversidad de políticas con variedad de modalidades de gestión pública. Las políticas han dado prioridad siempre al enfoque del grado de riesgo y la heterogeneidad del hogar y de los individuos en situación de pobreza, lo que supone en todo momento contar con información precisa y de calidad en el territorio municipal, siguiéndose para ello las aplicaciones de las reglamentaciones institucionalmente aceptadas por el gobierno en esta

---

31. Así está expuesto en el documento de la Municipalidad de San José: "Plan cuatrienal 1999-2003". San José, agosto 1998. 44 páginas.

materia. Por otro lado, las políticas se han movido entre el dilema de la sectorialización y la definición de integración e integralidad que presenta la situación de la pobreza, operacionalizando tal enfoque en la expresión física del territorio. Habiéndose llegado incluso a definir una política específica e interesante de "territorios con acumulación de problemas" en los cuales se hizo el esfuerzo institucional por hacer coincidir las políticas de asistencia social, con las políticas especiales y las políticas emergentes de la última generación.

Las modalidades de gestión han estado definidas en función de los objetivos y las poblaciones meta de las políticas. Podemos concluir que se han aplicado por lo menos cuatro modalidades de gestión pública para el combate de la pobreza en el municipio y en el barrio en el que se articulan con diversas reglas e intensidad el Gobierno Central, el gobierno municipal, las organizaciones de intermediarios con los grupos pobres y otros agentes del mercado y el propio Estado local. La tendencia, ante la evidente reducción de los fondos colectivos y por la iniciativa del gobierno municipal, es hacia ampliar el espacio del gobierno municipal en las políticas locales de combate a la pobreza y de darles un carácter cada vez más público a las políticas y a la gestión, ante el reconocimiento de la burocratización del propio Estado local y de la necesidad de más participación de otros actores, incluidas las propias poblaciones afectadas. En todo caso, la preocupación por el bienestar y por el combate a la pobreza se mantiene y se renueva en las particulares condiciones de la crisis del Estado de bienestar y ante la necesidad reconocida de conservar la gobernabilidad y la cohesión de la sociedad, lo que a la vez obliga a la inclusión de los más pobres.

No obstante no existir una política similar en la ciudad de San José sobre el tema descrito, es relevante observar que empiezan a darse condiciones, en Costa Rica y en el resto de Centroamérica, en torno a crear una nueva gestión pública en el ámbito municipal en la que el bienestar social forme parte de las políticas locales y que tal proceso se convierta en elemento de reestructuración del Estado en la política social. Estas iniciativas aunque todavía débiles podrían constituirse en la oportunidad de ir conformando el modelo local de bienestar sin repetir las estructuras jerárquicas y burocráticas que llevaron a la crisis a los Estados de bienestar europeos (Brugué, J. y

Gomá, 1998), ni reproducir el centralismo estatal autóctono en el nivel local, sino más bien crear un modelo de gestión pública que amplíe la democracia local, mediante una provisión más inclusiva de los servicios sociales a los ciudadanos que sufren la pobreza y la exclusión social, y una mayor participación social institucionalizando nuevos mecanismos de descentralización local.

En Rotterdam y en San José se trata de ver de qué manera se cumple la tesis del nuevo localismo. Esta tesis postula que "en un entorno cada vez más diversificado y más globalizado, el rol de los gobiernos locales no solo no se ve debilitado sino que experimenta un fuerte impulso... dos variables son fundamentales: la diversificación de las demandas sociales y la globalización de la economía" (Brugué y Gomá, 1998: 7. Según estos autores, en este nuevo contexto, los gobiernos locales se encuentran "en una situación privilegiada, tanto para adaptar sus servicios a las demandas cada vez más diversificadas de sus ciudadanos integrados, como para acceder a las necesidades de sus ciudadanos excluidos. De su posición de proximidad, en definitiva, se ha deducido un reforzamiento del municipio, entendido como el ámbito mejor situado para conocer y dar respuesta a las demandas y a las necesidades de sus ciudadanos" (*ibid.*). De otra parte, parece confirmarse cada vez más la tesis de que el Estado de Bienestar centralizado es "demasiado grande para los pequeños problemas de cada día" y que estos problemas podrían ser resueltos con mayor éxito en el ámbito local, en el cual la participación ciudadana puede expresarse con mayor plenitud y la administración municipal puede mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. En Costa Rica se están creando condiciones iniciales para este nuevo localismo mediante la concurrencia de tres factores: la crisis severa de las políticas sobre la pobreza, la política del "triángulo de solidaridad" del Gobierno Central y la reforma política del régimen municipal; en estos casos, la cuestión social aparece en el primer plano, por lo menos como intención de los actores políticos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adler Lomnitz, Larissa (1994). *Redes Sociales, Cultura y Poder: Ensayos de Antropología Latinoamericana*. FLACSO-Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México. 374 páginas.
- Alba Vega, Carlos y Dirk Kruijt. *The Convenience of the Minuscule. Informality and Microenterprise in Latin America*. Amsterdam: Thela Publishers, 1994 (Latin America Series No. 4).
- Banco Interamericano de Desarrollo BID (1997). "América Latina tras una década de reformas. El ajuste ¿valió la pena?; Democracias y déficit". *Progreso económico y social en América Latina, Informe anual*. Washington D. C. Septiembre 1997. 317 páginas.
- Banco Mundial (1997). *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997*. Washington D.C. 292 páginas.
- Barros Moura, J. (1991). 'El difícil desarrollo de la Europa social.' in: *Proceedings of the European Congress on Social Welfare. Cities and Social Policies in Europe*. Barcelona: Eurocities Social Welfare Committee.
- Berghman, J. et al. (1990). *Poverty in the Netherlands*. The Hague: VUGA.

- Brand, A.(1989). *Minima en schulden in de Maasstad*. Rotterdam: Center for Policy Studies.
- Bryan Roberts (Editor) (1998). *Ciudadanía y Política Social. Centroamérica en Reestructuración*. Volumen 3. FLACSO, San José, Costa Rica. 380 páginas.
- Brugué, Joaquín, Richard Gomá (coordinadores) (1998). *Gobiernos Locales y Políticas Públicas, Bienestar social, promoción económica y territorio*. Ariel Ciencia Política. Editorial Ariel S.A. Barcelona. 269 páginas.
- Bulmer Thomas, Víctor (1998). *Integración Regional en Centroamérica. Centroamérica en Reestructuración*. Volumen 2. FLACSO, San José, Costa Rica. 348 páginas.
- Bustelo, Eduardo y Alberto Minujin (1997). "La Política social esquivada", en Menjívar; Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen (editores). *Pobreza, exclusión y política social*. FLACSO, Costa Rica. Páginas 113-154.
- Castro Valverde, Carlos (1995). *Estado y sectores medios en Costa Rica: Redimensionamiento de un pacto social*. San José: FLACSO (Cuadernos de Ciencias Sociales No. 81).
- CEPAL. (1992). *Transformación productiva y pobreza en Centroamérica*. San José: FLACSO para la (Cuadernos de Ciencias Sociales No. 47),
- CEPAL, FLACSO.(1995). *Seguridad social y equidad en Centroamérica*. San José. (Cuadernos de Ciencias Sociales No. 84).
- Cordero, Allen. *Cultura de la sobrevivencia*. San José: FLACSO (Cuadernos de Ciencias Sociales No. 57), 1993 (segunda edición).
- Cunill, Nuria (1992). *Participación Ciudadana. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD-*. Caracas, Venezuela. 262 páginas.

- Dahrendorf, Ralf (1988). *The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty*. London: Weidenfeld and Nicholson.
- De Soto, Hernando (1986). *El otro sendero*. Lima: El Barranco.
- Del Cid, José Rafael y Dirk Kruijt (1997). *Los pobres cuentan. Pobreza y Gobernabilidad en Honduras*. FLACSO, San José, Costa Rica. 153 páginas.
- Diamond, Larry y Marc F. (1995). *Economic Reform and Democracy*. Platter, eds. Baltimore: The Johns Hopkins University.
- Eurocities, 1993. *European Social Policy and the City*. Barcelona.
- Fainstain, S., I. Gordon y M. Harloe (1992). *Divided Cities*. Oxford: Basil Blackwell.
- Franco, Carlos (1991). *La otra modernidad. Imágenes de la sociedad peruana*. Lima: CEDEP, 1991.
- Franco, Rolando et al. (1989). *El impacto social de la crisis. El relanzamiento del desarrollo social*. San José: FLACSO (Cuadernos de Ciencias Sociales No. 21).
- Fucaraccio, Ángel (1994). "Temas de Población y Desarrollo", en Benítez Zenteno, Raúl y Eva Gisela Ramírez (compiladores): *Políticas de Población en Centroamérica, el Caribe y México*. INAP-PROLAP-UNAM. México, Páginas 73-101.
- Eurocities Social Welfare Committee (1991). *Proceedings of the European Congress on Social Welfare. Cities and Social Policies in Europe*. Barcelona.
- Gamboa N., Cordero A. (1990). *La sobrevivencia de los más pobres*. Editorial Porvenir-Universidad Nacional, Costa Rica.
- Gonzales de Olarte (1995). "Transformación sin desarrollo: Perú 1964-1994." en Julio Cotler, ed. Perú 1964-1994. *Economía, sociedad y política*. Lima, IEP, pp. 41- 68.
- Jencks, Christopher (1992). *Rethinking Social Policy. Race, Poverty and the Underclass*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- Karl, Terry Lynn y Philippe C. Schmitter (1991). "Modes of transition in Latin America, Southern and Eastern Europe." *International Social Science Journal* 128, pp. 269-284.
- Kasarda, J. y A. M. Parnell (1992). *Third World Cities*. Londres: Longman.
- Kliksgberg, Bernardo, Compilador (1992). *Cómo enfrentar la pobreza, aportes para la acción*. Segunda edición revisada y ampliada. PNUD/CLAD/Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.
- Kliksgberg, Bernardo, Compilador (1994). *Pobreza, un tema impostergable, nuevas respuestas a nivel mundial*. Primera reimpresión en español. PNUD/CLAD/Fondo de Cultura Económica. Caracas, Venezuela.
- Kruijt, Dirk y Carlos Alba Vega (1995). "Programas de intervención masiva contra la pobreza en América Latina." En Carlos Alba Vega y Dirk Kruijt (eds.). *La utilidad de lo minúsculo. Informalidad y microempresa en México, Centroamérica y los países andinos*. México: El Colegio de México (Jornadas No. 120), pp. 167-193.
- Lomnitz, Larissa (1977). *Networks and Marginality. Life in a Mexican Shanty Town*. New York: Academic Press.
- Matos Mar, José (1984). *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima: IEP, 1984 (Perú Problema No.24).
- Menjívar Larín, Rafael y Juan Pablo Pérez Sáinz (eds.) (1990). *Informalidad urbana en Centroamérica. Evidencias e interrogantes*. Guatemala: FLACSO.
- Menjívar, Rafael y Juan Diego Trejos (1992). *La Pobreza en América Central*. FLACSO, Costa Rica, 155 páginas.
- Menjívar Larín, Rafael y Juan Pablo Pérez Sáinz (eds.) (1993). *Ni héroes ni villanas. Género e informalidad urbana en Centroamérica*. San José, FLACSO.

- Mingione, Enzo (1991). *Fragmented Societies. A Sociology of Economic Life beyond the Market Paradigm*. Oxford: Basil Blackwell.
- Ministerie van Sociale Zaken (1991). *Building Blocks for a Social Europe*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Ministry of Foreign Affairs/Development Cooperation Information Social (In) Security and Poverty as Global Issues. The Hague: Department, Poverty and Development Series X, 1994.
- Ministry of Foreign Affairs/Development Cooperation Information Department. *Urban Poverty Alleviation in Latin America*. The Hague: Poverty and Development Series III, 1992.
- Miranda Gutiérrez, G. (1988). *La seguridad social en Costa Rica*. San José: FLACSO.
- Molina Martínez, Miguel (1996). *El Municipio en América, aproximación a su desarrollo histórico*. CEMCI. Ediciones Adhara. Granada, España. 254 páginas.
- Mora Salas, Mínor y Franklin Solano Castro (1994). *Nuevas Tendencias del desarrollo urbano en Costa Rica: el caso del área metropolitana de San José*. Editorial Alma Máter, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. 188 páginas.
- Moser, Caroline O. N., Alicia Z. Herbert y Roza Makonnen (1993). *Urban Poverty in the Context of Structural Adjustment. Recent Evidence and Policy Responses*. Washington: The World Bank (Discussion Paper TWV No. 4 DP).
- Naím, Moisés (1995). "Latin America: The second stage of reform." en Diamond, Larry y Marc F. Plattner, eds. *Economic Reform and Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University, pp. 28-44.
- Nuestra Constitución Política (1984). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. 7 de noviembre de 1949. Con introducción de Óscar Aguilar Bulgarelli. Quinta reimpresión. Lehmann Editores. San José.

- Oude Engberink, G. (1984). *Minima zonder marge*. Rotterdam: Center for Policy Studies.
- \_\_\_ (1987). *Minima zonder marge. De balans drie jaar later*. Rotterdam: Center for Policy Studies.
- \_\_\_ (1993). *European Social Policy and the City*. Lisboa/Brussels. Editions Eurocities.
- \_\_\_ (1994). *Ciudades divididas, la crisis social urbana*. Barcelona: Eurocities.
- Oude Engberink, G. y A. Hekelaar (1994). *Onzeker wonen*. Rotterdam: Centrum voor Sociaal Politieke Studies.
- Oude Engberink, G. en B. Post.(1994). *Grenzen van de Armoede*. Utrecht: DIVOSA.
- Oude Engberink, G.(1995). "Divided cities: A north south comparison." En J. Mayer (ed.). *Self sustaining Urban Economies*. Loccum: Loccumer Akademie.
- Pásara, Luis *et al.* (1991). *La otra cara de la luna. Nuevos actores sociales en el Perú*. Buenos Aires: CEDYS.
- Pascual i Esteve, J. M.(1990). 'The new urban poverty.' Barcelona, metrópolis mediterránea. *Quadern Central* No.7.
- Pérez Saíenz, Juan Pablo, editor (1994). *Globalización y fuerza laboral en Centroamérica*. San José: FLACSO.
- Perlman, Janice E. (1976). *The Myth of Marginality. Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*. Berkeley: University of California Press.
- Portes, A., M. Castells y L. A. Benton (1989). *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Primera Vicepresidencia de la República (1998). *Plan estratégico de desarrollo local de Rincón Grande de Pavas, 1998/2002*; San José, Costa Rica.

- Pronk, Jan (1994). "Thuis in de stad." en A. Duivesteijn y H. van de Wal (eds.). *De verborgen opgave. Thuis in de stad*. Rotterdam: Nederlands Architectuur Instituut.
- Renzi, María Rosa y Dirk Kruijt (1997). *Los Nuevos Pobres, Gobernabilidad y Política Social en Nicaragua*. FLACSO, Costa Rica, 265 páginas.
- Richards E. (1996). *Las Barras de Rincón Grande de Pavas: Una estrategia de desarrollo humano para jóvenes en alto riesgo social*. Programa para el fortalecimiento de la acción comunitaria. Costa Rica.
- Rivera, Roy (1995). *Descentralización y la metáfora de la reforma del Estado*. FLACSO, Costa Rica, 207 páginas.
- (1996). *Descentralización y gestión local en América Latina*. FLACSO, Costa Rica, 266 páginas.
- (1998). *La descentralización real en Costa Rica*. FLACSO, Costa Rica, 146 páginas.
- Rodríguez, Ofelia (1994). "Situación sociodemográfica de América Central y sus perspectivas a inicios del siglo XXI". En Benítez Zenteno, Raúl y Eva Gisela Ramírez (compiladores): *Políticas de Población en Centroamérica, el Caribe y México*. INAP-PROLAP-UNAM. México, 1994. Páginas 145-170.
- Ruiz Robledo, Agustín (1996). *El Estado Autonómico*. CEMCI. Ediciones Adhara. Granada, España. 267 páginas.
- Samoff, Joel (1994). *Coping with Crisis. Austerity, Adjustment and Human Resources*. Paris: Cassell/UNESCO.
- Schmitter, Philippe C. (1995). *Consolidación de la democracia y representación de grupos sociales*. San José. (Cuadernos de Ciencias Sociales No. 76).
- Sojo, Carlos (1997). *Los de en medio*. FLACSO, Costa Rica, 153 páginas.
- (1998). *Reforma Económica, Estado y Sociedad en Centroamérica*. FLACSO, Costa Rica, 140 páginas.

- Spierings, F. (1996). *Op eigen kracht. Een onderzoek naar het dagelijks leven van logement-bewoners*. Utrecht: Sociaal Wetenschappelijke Press, 1996.
- Thomas, Henk, editor) (1995). *Globalization and Third World Trade Unions: The Challenge of Rapid Economic Change*. London: Zed Books.
- Trejos, Juan Diego (1997). *La pobreza urbana en Costa Rica. Evolución y políticas de atención*. FLACSO, San José, Costa Rica.
- UNICEF. (1993). *Central and Eastern Europe in Transition. Public Policy and Social Conditions*. Florence: Regional Monitoring Report No. 1, November 1993.
- Vargas Cullel, Jorge (1991). *Gestión urbana y modalidades de participación popular en Centroamérica, el caso de Costa Rica*. Mimeo. San José.
- Vranken, J y D. (1992). Geldof. *Second Annual Report on Policies to Combat Social Exclusion*. Belgium, 1991. Antwerpen: Department of Social Affairs.
- Weffort, Francisco (1993). *¿Cual democracia?* FLACSO, Costa Rica, 240 páginas.
- Wilson, W.J. (1988). *The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press, 1988.
- Wrésinski, M.J.(1987) 'Grande pauvreté et précarité économique et sociale.' *Journal Officielle du Conseil Economique et Social*.

## **ANEXO METODOLÓGICO**

**Rokael Cardona, Mariam Pérez  
Gerard Oude Engberink**

# 1

## LOS BARRIOS SELECCIONADOS PARA LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO EN SAN JOSÉ, COSTA RICA

Se seleccionó para este estudio al municipio/ciudad de San José en el cual se concentra la pobreza urbana del Area Metropolitana. En este municipio se han seleccionado tres territorios para la realización de las diferentes metodologías del trabajo de campo:

Estos territorios son "La Carpio" (nuevo asentamiento de tugurios), los barrios pobres de Pavas y la tradicional zona de pobreza del sur de San José (Barrio Cuba, Cristo Rey y Sagrada Familia). Algunas de sus características son las siguientes.

Nombre del barrio	Población total (Viviendas)	Tamaño de la muestra estimado
Rincón de Pavas	5.000	120
Barrios del Sur	3.500	120
La Caja o La Carpio	4.500	130

### TAMAÑO DE LA MUESTRA Y TIPO DE MUESTREO

Se trabajó con una muestra de 370 viviendas, distribuidas entre los tres asentamientos seleccionados, con la finalidad de obtener comparaciones entre estos.

Se aplicó un tipo de muestreo aleatorio, en dos etapas:

- primera etapa: selección aleatoria de segmentos censales (agrupamientos de viviendas);
- Selección de subsegmentos por criterios cualitativos.

- c. tercera etapa: selección aleatoria de viviendas al interior de los subsegmentos seleccionados, dejando un margen de viviendas para "reposición" en dado caso las personas no quieran o no puedan dar la información, o las viviendas se encuentren deshabitadas.

Para ello fue necesario contar con la información actualizada de la cartografía de los segmentos censales.

#### CRITERIOS HIPOTÉTICOS PARA LA SELECCIÓN DE LOS BARRIOS

Se partió de la hipótesis de que el problema del impacto de la crisis en el incremento de la pobreza y en la modificación de las políticas sociales para atenderla se debía reflejar en la estructura socio-espacial de la ciudad, en nuevas formas de segregación socio-espacial de la estructura urbana. Segregación que se podría analizar a partir de las condiciones de la vivienda de los conjuntos habitacionales en los barrios y la calidad de la infraestructura básica que tuvieran. Por consiguiente se optó por escoger un sector de la ciudad tradicionalmente reconocido como de concentración de pobreza desde antes del impacto de la crisis y que había sido objeto de atención de las políticas sociales tradicionales del Estado Benefactor (Los Barrios del Sur), un sector de la ciudad producto del período de ajuste frente al impacto de la crisis y que hubiera sido atendido en el marco de las políticas de emergencia de ese período (Rincón Grande de Pavas) y un sector de la ciudad, producto del período de consolidación de las reformas del cambio estructural, cuando ya estuvieran rigiendo las nuevas reglas de atención de las políticas sociales (La Carpio).

#### METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

Con la base de datos sobre condiciones de habitabilidad del municipio, se clasificó el territorio por las condiciones de la vivienda, usando las variables de "estado de la vivienda" y "tamaño de la

vivienda". Se asume que la población perteneciente a estratos superiores al 4º estrato de ingresos se ubica en los conjuntos con viviendas en muy buen o buen estado de tamaño mediano o grande y que la población perteneciente a menos del primer estrato se ubica en las viviendas en muy mal estado y de tamaño pequeño. Esos son los dos extremos de la clasificación asumida. Las otras cuatro categorías se definieron según la siguiente matriz, en la cual se establecen los parámetros de las seis categorías que se ilustran en los mapas que se adjuntan en este libro.

Cuadro 1

**PARÁMETROS DE LAS CONDICIONES DE HABITABILIDAD  
EN EL CANTÓN CENTRAL DE SAN JOSÉ**

ESTADO DE LA VIVIENDA	TAMAÑO DE LA VIVIENDA		
	Grande	Regular	Pequeño
Muy bueno	1	1	2
Bueno	1	2	3
Regular	2	3	4
Malo	3	4	5
Muy malo	4	5	6

CATEGORÍA					
1	2	3	4	5	6
muy bien	Bien	Regular	Mal	muy mal	Precario

LA ESTRUCTURA GENERAL DE SAN JOSÉ

El 32% del territorio de San José, donde se encuentra el 24% de todos los conjuntos habitacionales estudiados, pertenece a la categoría 1 y el 22% restante a la categoría 2. De manera que el 54% del territorio se encuentra en buen estado, con servicios regulares. Hay un 23% del territorio que ameritaría intervenciones de mejoramiento (entre regular y mal estado) y un 5% del territorio que requiere políticas radicales de sustitución del *stock* habitacional,

correspondiente a 29 de los conjuntos habitacionales estudiados. El mapa de clasificación del territorio con el gráfico proporcional del área ocupada por cada categoría indica con claridad que la estructura urbana en general está en bastante buen estado. Hay un 18% adicional de área no residencial.

Cuadro 2

**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL ÁREA TERRITORIAL  
CORRESPONDIENTE A CADA INDICADOR EN EL  
CANTÓN CENTRAL DE SAN JOSÉ, 1998**

**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL ÁREA CORRESPONDIENTE  
A CADA CATEGORÍA EN EL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ**

Muy bien	Bien	Regular	Mal	muy mal	Precario
32%	22%	13%	10%	1%	4%

¿Hay concentración de las áreas en mal estado? La respuesta es sí. En los distritos en que se ubican las áreas de estudio de la encuesta, se concentra el 97% de las áreas en precario del municipio y el 89% de los conjuntos así clasificados, el 58% de la extensión en muy mal estado, el 67% de la extensión en mal estado y el 59% de la extensión en estado regular, siendo que la suma de los territorios de los cuatro distritos corresponde al 37% del territorio del cantón. ¿Hay diferencia en las formas de segregación urbana correspondientes a estos tres sectores?

**CARACTERÍSTICAS DE LOS BARRIOS ESTUDIADOS**

*"La Carpio" o "La Caja"*

La Carpio o La Caja es un gran tugurio, un barrio popular ubicado en una finca de la Caja Costarricense del Seguro Social,

situada entre la Uruca y Pavas, en el noroeste de la ciudad, contando con aproximadamente 4.000 a 5.000 familias (aproximadamente 17.000 a 21.500 habitantes), las cuales sobreviven por medio de diversas formas de inserción en el mercado de trabajo. El asentamiento es reciente; se inició por medio de invasión del terreno mencionado entre los meses de febrero y mayo de 1994, al parecer la ocupación la realizaron grupos organizados vinculados al partido gobernante que perdió las elecciones ese año (el partido Unidad Socialcristiana).

La característica más importante del asentamiento en cuanto a la pobreza es que el 38% de su población es migrante, de origen nicaragüense, por lo que constituye un área típica de inmigrantes, que lo hace interesante en muchos aspectos, entre ellos por la posibilidad de su comparación con situaciones similares en Rotterdam y por el análisis de las políticas que el Estado ha venido ejecutando. En este aspecto las políticas de los últimos tres años han consistido en lo siguiente: a) una política inicial deliberada de *no atención* por diversos factores (entre ellos la alta rentabilidad del terreno), la actividad del Estado se concentró en la construcción de la escuela, acueductos, y el servicio de luz eléctrica. b) la política actual parece ser consolidar el asentamiento no solo por medio de ampliar y consolidar la prestación de los servicios, sino por medio de una política definida de vivienda. En este sentido se cumple en este asentamiento la regla general de todos los asentamientos urbanos: una vez ocupado el terreno (público), el problema social aparece y el Estado busca como definir una política que le dé vida permanente.

Por otro lado, en este caso hay un actor importante: la Municipalidad de San José, trata de jugar un papel activo en la solución del problema habitacional y en la prestación de servicios. Cosa que no siempre ocurre en los demás asentamientos.

En resumen, los criterios para la selección de este asentamiento, con relación a los fines de la investigación son los siguientes:

- a. Es un asentamiento típico de población inmigrante, muy reciente (3 años) en el que se puede caracterizar un tipo específico de pobreza; en este aspecto permite una comparación directa con

los pobres inmigrantes de Rotterdam (aunque étnicamente hay grandes diferencias);

- b. Permite evaluar el papel de la Municipalidad como actor institucional que se involucra directamente en las perspectivas de las políticas sociales en ese lugar;
- c. Permite reconstruir las políticas sociales que son una mezcla de no-atención deliberada en cuanto a vivienda y de prestación parcial de algunos servicios básicos;
- d. Permite tener una idea del futuro del asentamiento, en cuanto a los resultados previsibles de la superación de la pobreza.

Como se dijo, La Carpio se ubica en el distrito de la Uruca, el cual tiene un área industrial equivalente al 5% de su territorio y cuya extensión global es del orden del 13% del municipio. La distribución porcentual interna de las diferentes categorías de condiciones de habitabilidad es la siguiente en el distrito de la Uruca:

Se da por consiguiente una yuxtaposición de áreas en muy bueno y buen estado (61%) con áreas en muy mal estado (27%), la mayor proporción interna de todas los distritos estudiados. Su principal característica es que el área de precarios, la mayor del municipio, está totalmente concentrada en un solo asentamiento, de dimensiones enormes (25% del área del distrito y 3% del área del municipio). Esta zona de precarios corresponde al 70% de toda el área de precarios del municipio. Internamente en el asentamiento esto es claro: 100% del área del barrio La Carpio corresponde a los precarios.

El área ha sido objeto de intervenciones estatales en lo que a la regularización de los servicios urbanos se refiere, pero no en vivienda. Su situación es similar a la que tenía Rincón Grande en 1986, con la diferencia que ya no está vigente la política de atención a vivienda precaria como emergencia nacional. Asimismo, La Carpio es un área periférica aislada, separada del resto del territorio municipal por el área industrial y de explotación de material de construcción.

## *San Pedro de Pavas*

Son varios asentamientos, intercalados con áreas territoriales de clase media, que surgieron de manera informal en 1984. Surgieron como producto de invasiones de terrenos del Estado, los invasores eran en su mayoría de San José y personas que ya eran pobres. Actualmente residen allí entre 5.000 y 6.000 familias.

A lo largo de 12 años (1984-1996), se distinguen cuatro etapas en la vida institucional y social de estos asentamientos. a) Entre 1984 y 1986 se da la ocupación informal de los terrenos (son terrenos del BANHVI); b) entre 1986 y 1990 los asentamientos se consolidan debido a una política conjunta de las instituciones del gobierno (principalmente en BANHVI) y la Municipalidad; c) entre 1991 y 1994 se consolida la autogestión comunitaria y continúa la prestación de los servicios; d) a partir de 1995 se inicia el trabajo conjunto de las instituciones gubernamentales con la unidad de desarrollo urbano de la Municipalidad, con lo cual lo que se piensa es terminar de regularizar la situación de la tenencia de las viviendas, ya que ha habido mucho conflicto por la tierra, surgido de la creación de un mercado informal de tierras y de la postergación de acciones de titulación que hasta ahora se están realizando. Vinculado a ello se fue degenerando la dirigencia comunitaria, la que por un lado es clientelista por su relación con el partido gobernante y a la vez poco transparente en el desempeño de su papel.

Estos asentamientos fueron estudiados con anterioridad y existe en el lugar un mapeo de instituciones sociales. En resumen los criterios para seleccionar este asentamiento son los siguientes:

- a. Son asentamientos estables, más o menos estructurados, en los que pueden determinarse situaciones muy heterogéneas de pobreza; hay en estos asentamientos una mezcla de aspectos formales e informales.
- b. Se pueden determinar allí aspectos concretos de las políticas sociales, tanto del BANVIH, como del IMAS, así como de la Municipalidad, en la medida en que la consolidación de tales

asentamientos es producto de una política deliberada de estas instituciones;

- c. Permite evaluar, dentro de las estrategias de supervivencia el papel de las organizaciones comunitarias, la coordinadora de barrios y las organizaciones no gubernamentales.

Rincón Grande se ubica en el territorio de Pavas, distrito cuya extensión corresponde al 21% de la extensión del municipio. En Pavas, el área en buen estado es significativamente menor que en el municipio en general (39% contra 54%), el área que amerita mejoramiento es similar y la concentración de áreas en precario se incrementa significativamente (20% contra un 4% del municipio). Sin embargo, esta concentración de áreas precarias, equivale solo al 12% de todas las áreas precarias del municipio. La característica sobresaliente es que las áreas en mal estado y estado precario están en un área periférica del municipio, especie de península separada de este por el área industrial, no residencial que el 34% de todo el territorio del municipio.

Internamente, Rincón Grande es claramente una zona en mal estado (69%) y en precario (15%), correspondiendo el 16% restante al área no habitable de la margen del río.

Tiene pues una estructura urbana más homogénea hacia los estratos más bajos, siendo su área de precarios el 82% de toda el área precaria del distrito, y su área en mal estado el 82% de toda el área en mal estado del distrito. El área clasificada en mal estado por el municipio corresponde al área intervenida por las políticas habitacionales del período 1986 a 1990, y que ha seguido siendo objeto de intervenciones hasta el presente.

Cuadro 3

**DISTRIBUCIÓN DEL ÁREA CORRESPONDIENTE A  
CADA INDICADOR, POR DISTRITO Y ASENTAMIENTO. 1998**

MUNICIPIO, DISTRITO O ASENTAMIENTO	MUY BIEN	BIEN	REGULAR	MAL	MUY MAL	PRECARIO
TOTAL, municipio						
de San José	32	22	13	10	1	4
Distrito de La Uruca	40	21	0	7	2	25
Asentamiento La Carpio	0	0	0	0	0	100
Distrito de Pavas	28	11	9	14	0	20
Asentamiento Rincón						
Grande de Pavas	0	0	14	69	0	15
Distritos Hospital y Hatillo	17	29	34	15	2	3
Asentamientos o Barrios						
del Sur	0,3	0,9	68	29	1,9	0,1

Fuente: FLACSO/Municipalidad de San José: Mapeo de condiciones de habitabilidad en el Cantón central de San José. 1998.

*Barrios pobres tradicionales del sur de San José*

Barrio Cuba, Cristo Rey y Sagrada Familia, son barrios tradicionalmente pobres del sur de San José, surgidos por medio del crecimiento gradual de la ciudad a lo largo de la primera mitad del siglo XX. Originalmente habitados por familias de artesanos, hoy día dichos barrios parecen haber adquirido características mixtas: la informalidad mezclada con la actividad económica de pequeños artesanos. Actualmente, residen allí alrededor de unas cinco mil familias. El deterioro reciente de las condiciones de vida y de las viviendas, permite evaluar cómo y en qué sentido se va generando una nueva pobreza y de qué manera esto está condicionado por el mercado laboral, las características sociodemográficas de la población residente allí y las orientaciones y resultados de las políticas del Estado. En resumen, la selección de estos barrios obedece a las características siguientes:

- a. Son barrios tradicionalmente pobres formados mediante el crecimiento gradual de la ciudad, en los cuales el deterioro de los últimos años es manifiesto;
- b. Permite constatar cómo y en qué sentido se ha generado una nueva pobreza en un contexto en el que la economía informal se va generalizando;
- c. Permite evaluar las características que tienen allí, tanto las estrategias de supervivencia, como las políticas del Estado;
- d. Constituye un área de comparación directa con los barrios tradicionales del centro de Rotterdam.

Se ubican territorialmente en los distritos de Hatillo y Hospital, con un área total de 1,06 km<sup>2</sup>, lo que corresponde al 14% de la extensión de ambos distritos. En estos distritos, la clasificación del territorio se observa en el cuadro 3.

La proporción territorial en buen estado es menor que la del municipio (46%), y la que requiere mejoramiento (regular y mal estado) bastante mayor, indicando el deterioro de los barrios viejos (40%). Las categorías correspondientes a muy mal estado y precario ocupan un área proporcional similar a la del municipio (5%). Si nos remitimos estrictamente al territorio de los Barrios del Sur, la situación cambia, como se ve en el cuadro 3.

Los Barrios del Sur son así claramente un sector de concentración de áreas deterioradas: 97% de su territorio, que corresponde al 28% de todo el territorio con estas características en los distritos y al 10% del territorio del municipio en condiciones similares. Siendo que la extensión de los Barrios equivale al 14% del territorio de los distritos y al 2,4% del territorio del municipio. Sin embargo, hay áreas en muy buen y buen estado presentes, tanto en el territorio de los distritos, como en el territorio de los Barrios. Y la presencia de áreas en muy mal estado no es muy significativa. Claramente es una zona de concentración de pobreza, pero no muy segregada.

En conclusión, pareciera que surgen nuevas formas de segregación espacial en el municipio, caracterizadas por su aislamiento de la estructura general del cantón y la concentración creciente de vivienda en condiciones precarias. Las políticas

habitacionales de los últimos años no han logrado inducir una distribución territorial más compartida de los diferentes estratos de ingreso, cosa que las políticas anteriores, del Estado Benefactor, sí parecen haber logrado (caso de los Barrios del Sur), aunque con cobertura menor.

En su mayoría son personas con grado universitario, o estudiantes de los últimos años de universidad. Tanto los encuestadores (9 en total) como los supervisores (3) participaron en un taller de capacitación y en la etapa para la prueba de las boletas en el terreno. El trabajo de campo se realizó durante el mes de mayo o junio. La supervisión del trabajo de campo estuvo a cargo de tres personas Ana León Saborío y la recolección de los datos.

Los encuestadores que participaron en la recolección de los datos son personas de alta calidad profesional, ya que se perseguía garantizar la mayor confiabilidad Edith Olivares.

### *Los barrios seleccionados en Rotterdam.*

#### *Características*

La manera de constatar empíricamente los indicadores en consonancia con las hipótesis anteriores fue seleccionar tres casos típicos de asentamientos humanos y realizar en ellos encuestas de hogares, siguiendo una estructura similar a la realizada en barrios populares de San José de Costa Rica. El criterio fundamental para la selección de los barrios fue la intensidad de intervención de la política pública y la historia particular de los barrios en cuanto a su origen y a composición social y étnica, así como en relación con la presencia de inmigrantes recientes. Ya dentro de los barrios nos interesó destacar la diferenciación por tipo de hogar, por la condición de exclusión del mercado laboral, el grado de dependencia de la asistencia social y las perspectivas de su organización social. Bajo estos criterios, se seleccionaron tres barrios que son 1) Bospolder-Tussendijken, 2) Schiemond; y 3) Crooswijk.

1. *Bospolder-Tussendijken*. El barrio Bospolder-Tussendijken (BT), forma parte administrativamente de la sub-municipalidad Delfshaven en el Nor-Oeste de Rotterdam, fue construido en el período 1910-1930 y constituye uno de los ensanches urbanos de Rotterdam antes de la Segunda Guerra Mundial. Es un área urbana de vivienda en forma de filas cerradas de casas, apiladas en tres o cuatro hiladas (capas), con cada vivienda con tres o cuatro habitaciones, excluida la cocina. El carácter urbano es subrayado por la presencia de una fila de tiendas en la calle mayor, un mercado en la plaza del barrio, una grande diversidad de empresas pequeñas, y la cercanía del centro histórico de Delfshaven. En BT se encuentran 6.700 viviendas, el 95 % siendo casas baratas de alquiler. 5.500 están viviendas sociales, de las cuales 4.200 están bajo la gerencia de la Corporación "de Combinatie". Hasta 1982 muchas viviendas fueron objeto de renovaciones en varios grados en el cuadro de la renovación urbana. En el área de Tussendijken gran parte de viviendas sociales ya ha sido mejorado. En Bospolder, la otra parte del barrio el proceso de renovación se ha encaminado menos rápidamente; aquí la renovación casi acababa por falta de fondos al fin de los años ochenta. La propiedad actual de la "Combinatie" consiste de viviendas en el sector social "barato" de alquiler (rentas hasta 900 florines por mes). La mayoría de las viviendas se han construido en forma de casas "pórtico-piso", en cuatro niveles sin ascensor.

Este *stock* estrecho de viviendas ha conducido a través de los años a una población igualmente estrecha en términos de ingresos y composición. Se puede observar sobre todo un crecimiento de familias con ingresos bajos y de una o dos personas, a veces personas que entran el mercado de viviendas por primera vez. Los porcentajes de familias con hijos respectivamente de ancianos han bajado. La ocupación de las viviendas existentes en 1997 consistía en Bospolder promedio de 2,15 personas e en Tussendijken de 2,24.

La necesidad actual de viviendas en BT se divide en dos segmentos. A un lado existe la necesidad de aumentar el número de viviendas baratas para familias con hijos y para personas ancianas. El tipo "pórtico-piso", la médula de la política de la renovación, no es conveniente para estos grupos. Al otro lado existe el deseo de

construir un *stock* de viviendas para familias con ingresos más altos, con el objeto de diferenciar la población del barrio y de prevenir una segregación más profunda en términos de ingresos en el barrio. Recientemente, la Municipalidad de Rotterdam ha formulado este deseo de diferenciación como prioridad política bajo el *eslogan* "Vivir en una ciudad dividida". En efecto se trata de un proceso de "gentrificación". Se comunica en el "Bouwprogramma Bospolder-Tussendijken" lo siguiente:

"El método de renovación urbana en los años ochenta se caracteriza por la construcción de tantas viviendas eficientes y baratas como fue posible. Eso fue la base de la política de vivienda en estos años y contribuyó excelentemente al mejoramiento del clima de vivir en los barrios viejos de la ciudad. A través los años se han observado también aspectos negativos. Las viviendas "eficientes" aparecieron menos adecuadas para familias con hijos. Tampoco se construían casas para familias con ingresos arriba del promedio. Eso contribuyó a la creación de una composición más estrecha de la población. La concentración de familias con ingresos bajos se comenzó a percibir como amenaza para los barrios viejos". Por tanto la política de construcción de viviendas sociales se cambiaba en una política de diferenciación y de atracción de familias (prósperas) de fuera del barrio. En el cuadro siguiente se presentan unos aspectos demográficos de la población de ambas áreas, tomadas juntamente.

Cuadro 4

**POBLACIÓN DE BOSPOLDER-TUSSENDIJKEN -1997-**

SEXO	NÚMERO	PORCENTAJE		
HOMBRES	8.205	52,3		
MUJERES	7.479	47,7		
<b>EDADES</b>				
0 - 14	3360	21,4		
15 - 24	2495	15,9		
25 - 34	3323	21,2		
35 - 49	3082	19,7		
50 - 64	1877	11,9		
65 - 79	1033	6,6		
80+	512	3,3		
Origen étnico surinamés	1872	12,0		
Antillano	290	1,8		
Caboverdiano	1243	7,9		
Turco	3126	19,9		
Marroquí	1921	12,2		
Mediter, norte	875	5,6		
Holandés	4502	28,7		
Resto	1841	11,7		
<b>TOTAL</b>	<b>15682</b>	<b>100,0</b>		
<b>COMPOSICIÓN DE LA FAMILIA</b>				
Pareja con hijos	1400	15,7		
Pareja sin hijos	872	9,8		
Personas solas	5760	64,7		
<b>TOTAL</b>	<b>8905</b>	<b>100,0</b>		
<b>NÚMERO DE HIJOS POR FAMILIA</b>				
Hijos	Pareja	Madre Sola	Total	% total
1	474	499	973	42,8
2	505	246	751	33,0
3	243	92	335	14,7
4	94	23	117	5,1
5+	84	13	97	4,2
Total	1.400	873	2273	100,0
Promedio	2,21	1,65	2,03	

Fuente: Centro de Estadística Municipal (1997): Demografische Gegevens Rotterdam 1997 (Datos Demográficos de Rotterdam 1997). Rotterdam: cos; p. 58 - 61.

Las cifras presentan el perfil destacado de un barrio viejo en las grandes ciudades de Holanda: barrio extremadamente mixto en cuanto al origen étnico de sus residentes legales (se esconden estadísticamente y a veces en la realidad los ilegales que se concentran en este tipo de barrios con familiares, conocimientos y amigos de su pueblo, región o país de origen). Barrio a la vez compuesto principalmente de familias de una persona o monoparentales (madres solteras), pero también con un relativamente alto porcentaje de niños y jóvenes (0-17 años de edad). Es importante notar que la mayoría de familias monoparentales son de origen caribeño (Surinamés, antillano o caboverdiano, en realidad las famosas familias matrifocales). Las familias (los matrimonios) tienden a ser turcos o marroquíes. Las familias de una persona son muy heterogéneas: se encuentran entre ellas autóctonas tanto como inmigrantes de todas las edades.

Desde el punto de vista económico, el perfil de una población en la escala más baja de la pirámide social se refuerza, como indican los datos siguientes. En un estudio nacional reciente sobre "el grado de pobreza" de barrios individuales en todo el país el área surge como quinto en rango de los barrios más pobres y Tussendijken con rango 32. Mientras que la tasa de paro en el país esta alrededor 5% y en la ciudad de Rotterdam 10%, Bospolder tiene 13,1% y Tussendijken (13%), personas registradas como "en búsqueda de trabajo" en los términos formales de las estadísticas del desempleo. En ambos barrios la dependencia de beneficios de asistencia social se mueve alrededor al nivel de 105% del mínimo es alto. Casi el 10% de la población de Rotterdam tiene como fuente primera y casi única de ingresos la asistencia social; en Bospolder este porcentaje es 14,3 y en Tussendijken 13,2. La pensión de vejez estatal la fuente principal de todos los ancianos (de 65 años de edad y más), en Bospolder.

2. *El barrio de Schiemond.* Schiemond es un barrio muy nuevo en un sitio portuario viejo. El gobierno socialdemócrata de la ciudad decidió en 1983 que el terreno que ocupa actualmente Schiemond serviría para la transferencia espacial de la renovación urbana. A partir de esta decisión se constituye este barrio por medio de habitantes sin casa, inmigrantes ilegales o pobres que viven como

nómadas porque no pueden pagar las rentas en los barrios viejos, en los que habían vivido en promedio menos de cinco años anteriormente. Actualmente, el barrio tiene 1.427 casas pero de este total 1.421 casas, pertenecen a una corporación de viviendas. Solamente 4 viviendas son propiedad de sus habitantes. Schiemond es un barrio caribeño. El 75% son inmigrantes. Los de Surinam representan el 28% de los residentes. Fundamentalmente, son familias de madres solas, carentes de ingresos regulares. La población es relativamente joven. Muchos jefes de hogar tienen entre 30 y 35 años. Se trata de la estructura familiar típica del Caribe, organizada en torno a la madre (matrifocal). El nivel medio de educación de las familias en el barrio es 20% más bajo que el promedio en Rotterdam, con tres años menos de educación y sin diploma de la escuela secundaria, lo cual es una característica típica de las minorías étnicas en la ciudad. Desde el punto de vista económico, el barrio Schiemond es muy homogéneo (es generalizada la pobreza) lo que tienen en común es la falta de dinero para vivir en forma decente. El problema básico es la heterogeneidad sociocultural. El 70% de los residentes no tiene acceso a ninguna organización. Solamente hay un policía en el barrio y la tasa de criminalidad pequeña es la más alta de Rotterdam. El resultado de las políticas activas o inactivas desplegadas por el gobierno del municipio ha sido un barrio "anómico, sin cohesión, sin recreo, sin mercado laboral".

3. *El Barrio Crooswijk*. Croswijk es un barrio auténticamente popular que tiene 6.070 viviendas, de las cuales el 80% pertenece a las corporaciones. Desde antes de la Segunda Guerra Mundial tenía una población holandesa de cultura muy urbana orgullosamente proletaria y socialista, constituida por inmigrantes que llegaron a Rotterdam del sur de Holanda, para trabajar en el Puerto. Es un barrio completamente urbano y actualmente está totalmente renovado; se ha constituido en el barrio modelo de la renovación urbana. Hay gran número de inmigrantes extranjeros, quienes se han mezclado territorialmente con los holandeses, pero sin llegar a mezclarse por lazos de parentesco ni a desarrollar formas de convivencia intercultural. Los inmigrantes no constituyen un gueto pero hay divisiones culturales claras y redes sociales que están bastante

definidas por aspectos religiosos (protestantes, católicos y otros). Tienen organizaciones de vecinos: la población del barrio se considera bastión socialista con mucha influencia en el gobierno del municipio. En términos económicos y políticos, los habitantes del barrio se juntan alrededor de una organización de residentes que es la más vieja y la más poderosa de Rotterdam, cuyo prestigio y fama proviene de la época de la renovación urbana transcurrida entre 1975 y 1992. Esa organización es un factor de poder casi independiente por lo que la municipalidad local –llamada submunicipalidad– necesita no solamente consultarle sino dejarles participar en las actividades de desarrollo y renovación urbana.

En el cuadro 5 se encuentra un resumen de los datos básicos de los barrios en los que se realizó la encuesta en la ciudad de Rotterdam. En él se observan las siguientes características generales. a) el 95% y más de las viviendas son ocupadas en alquiler por los habitantes; b) En Bospolder, el 75% de las viviendas son propiedad de las corporaciones, en Schiemonnd es el 99% y en Croswijk el 80%; c) la renovación urbana abarcó al 100% de viviendas en Croswijk, el 50% en Bospolder y el 80% en Schiemonnd; d) la tasa de desempleo en los tres barrios es de dos a seis veces superior a la tasa general de Holanda y el doble y hasta el cuádruple de la tasa de desempleo en Rotterdam, siendo del 18% en Croswijk, el 23% en Bospolder y el 38% en Schiemonnd; en total en los tres barrios hay 14.647 viviendas, correspondiéndole a Bospolder 7.150, a Schiemonnd 1,427 y a Croswijk 6.070 viviendas. La muestra se seleccionó entre estos tres barrios, habiéndose obtenido datos confiables de 248 familias, cuyos datos se describen posteriormente.

Cuadro 5

**DATOS BÁSICOS DE LOS BARRIOS BOSPOLDER,  
CHIEMOND Y CROSWIJK, SELECCIONADOS PARA  
EL TRABAJO DE CAMPO EN ROTTERDAM. 1998**

VARIABLES	BARRIO BOSPOLDER	BARRIO SCHIEMOND	BARRIO CROSWIJK
Total de viviendas	7.150	1.427	6.070
% total	100	100	100
% de viviendas en propiedad de las corporaciones <sup>1</sup>	75	80	99
% de viviendas de particulares, no ocupadas por sus propietarios, y que son dadas en alquiler	20	19	0
% de viviendas que se poseen en alquiler	95	99	99
Viviendas que fueron objeto de la renovación urbana	50	100	80
% de desempleo en cada barrio	23	18	38

Fuente: Estadísticas de la Municipalidad de Rotterdam. 1998.

**CONCEPTOS Y MÉTODOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA POBREZA**

*La pobreza como "situación de ingresos insuficientes"<sup>2</sup>*

La pobreza definida como la "situación de ingresos insuficientes" es en primer lugar "...una relación diferencial asimétrica, que establece una relación y una distancia. Es una relación porque se es

1. Las corporaciones están ahora forzadas a actuar con la lógica de la economía de mercado, pero conservando el objetivo social.
2. En este apartado específico nos hemos basado en un resumen de la conceptualización elaborada por Trejos, Juan Diego (1997, p.1).

pobre en referencia a un grupo social que tiene resueltas todas sus necesidades, las básicas y otras más 'nobles' y que además, tiene exceso de recursos para resolverlas. La distancia es la diferencia en la desigual capacidad para resolver ambos tipos de necesidad" (Menjívar y Trejos, 1992, p. 17). Pero al mismo tiempo, este concepto es limitado y presenta grandes problemas de medición, en particular lo referente a los ingresos de las familias. No obstante, hasta ahora es el concepto más utilizado y el que proporciona información comparable de más largo alcance, tanto en términos históricos como en referencia a los años más recientes.

El concepto pone la atención en los recursos de que disponen los hogares para satisfacer sus necesidades. Consiste en un método indirecto de medición de la pobreza. Para identificar a las familias como pobres o no pobres se establece una línea de pobreza que representa la cantidad de dinero por cada miembro del hogar, requerida por una familia para adquirir una canasta de bienes y servicios que le permitirían satisfacer las necesidades materiales establecidas como básicas. Si el ingreso de cada miembro de la familia resulta inferior a esta línea, la familia se clasifica como pobre. Para arribar a la línea de pobreza, se parte del establecimiento y la cuantificación del costo de una canasta básica de alimentos, necesaria para cubrir los requerimientos nutricionales de las personas.

El método se aplica de la manera siguiente:

1. Primero se establecen estos requerimientos nutricionales promedio por persona, en términos de calorías, tomando en cuenta normas internacionales y la composición de la población por sexo, edad, tamaño, peso y tipo de actividad;
2. Estos requerimientos se traducen a una canasta de alimentos partiendo del patrón de consumo de la población de referencia en cada zona, normalmente el estrato poblacional que está ligeramente por encima de los considerados grupos pobres;
3. Teniendo esta canasta, se valora aplicándole los precios que surgen del índice de precios al consumidor;

4. El valor de esta canasta corresponde a la línea de pobreza extrema o indigencia.<sup>3</sup> Teniendo la línea de pobreza extrema, se debe incorporar el costo del resto de bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades no alimentarias;
5. Para ello se utiliza un método indirecto que consiste en estimar el porcentaje del ingreso que la población de referencia destina a alimentos. Este coeficiente, conocido como coeficiente de Engels, se utiliza entonces para llegar a la línea de pobreza total. Esto se logra dividiendo la línea de pobreza extrema por el coeficiente de Engels, o lo que es lo mismo multiplicándola por su inverso multiplicativo. Los inversos multiplicativos utilizados por la DGEC de Costa Rica son de 2,18 para la zona urbana y de 1,98 para la zona rural, guarismos que surgen de la encuesta de ingresos y gastos mencionada.<sup>4</sup>

En el cuadro 6 se presentan las líneas de pobreza extrema y total utilizadas en Costa Rica para el análisis de la pobreza urbana en los años noventa.

- 
3. La canasta en uso actual fue elaborada por la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC) en conjunto con el Departamento de Nutrición del Ministerio de Salud (DGEC/MS; 1995) a partir de la información que se obtuvo de la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1988. Esta canasta establece requerimientos nutricionales y estructuras de consumo diferentes para zonas urbanas y rurales, pero para su valoración se utilizan los precios urbanos.
  4. CEPAL ha generalizado la práctica de utilizar, para todos los países de la región, los inversos multiplicativos del coeficiente de Engels, de 2,00 para la zona urbana y de 1,75 para la zona rural (CEPAL, 1991).

Cuadro 6

**LÍNEAS DE POBREZA EXTREMA Y LÍNEAS DE POBREZA TOTAL,  
POR ZONAS URBANA Y RURAL, POR AÑO. 1990/1997  
CIFRAS EN COLONES<sup>5</sup>**

	ZONA URBANA		ZONA RURAL	
	Línea de pobreza extrema	Línea de pobreza total (Pobreza extrema por 2,18)	Línea de pobreza extrema	Línea de pobreza total (Pobreza extrema por 1,98)
1990	2,562	5,585	2,187	4,308
1991	3,264	7,116	2,810	5,536
1992	3,984	8,685	3,447	6,791
1993	4,380	9,548	3,812	7,510
1994	5,045	10,998	4,341	8,552
1995	6,047	13,182	5,238	10,319
1996	6,949	15,149	5,960	11,741
1997	8,073	17,599	7,011	13,811

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos.

En Costa Rica, para el análisis histórico, la información disponible utiliza las líneas de pobreza anteriores de la DGEC. Estas difieren con las actuales en que el inverso multiplicativo era menor (1,57) y sin diferencias zonales.<sup>6</sup> Ello conduce a estimaciones de pobreza menores para la misma fuente y con cierto sobredimensionamiento de la pobreza rural, al no utilizar líneas específicas por zona. Las líneas utilizadas por CEPAL también muestran ciertas diferencias en sus valores absolutos, más no en la metodología y su detalle puede encontrarse en (CEPAL, 1991).

Como se indicó, la principal limitación de esta metodología tiene relación con las dificultades de medir adecuadamente los ingresos de

5. En 1997 la tasa de cambio del colón por el dólar de los Estados Unidos estuvo alrededor de los doscientos treinta colones por un dólar.
6. También los requerimientos nutricionales son menores y se definen para una familia tipo. La canasta de alimentos compatible con esos requerimientos nutricionales, si bien respeta la estructura de consumo, se compone de menos bienes (Murillo y Mata, 1980).

los hogares. Las cifras que se utilizan en los estudios de esta naturaleza provienen en su mayoría de las encuestas de hogares de propósitos múltiples (EHPM) que realiza anualmente la DGEC. Estas encuestas presentan el problema de utilizar un concepto limitado de ingresos. Ya que excluye los ingresos en especie de los asalariados, la producción para autoconsumo y el ingreso imputado por habitar casa propia. Tampoco se incorpora una imputación por los subsidios estatales en especie, aunque ello generalmente es así en la mayoría de las estimaciones existentes.<sup>7</sup> La no respuesta y la subdeclaración de ingresos son otros de sus problemas básicos. Esto último se ha tratado de neutralizar haciendo un ajuste uniforme por año, pero diferencial por zona.

Por otra parte, el método de línea de pobreza tiene como unidad de análisis una unidad geográfica, generalmente el país, y lo que ofrece es un indicador promedio de la situación de desarrollo o bienestar de su población sin considerar las diferencias que puedan existir al interior de ellas. Esto dificulta la definición de políticas de apoyo a los pobres ya que no es factible identificar a los grupos objetivo. Para poderlo hacer la atención debe ponerse en la persona y más concretamente en la familia como unidad de análisis y atención.

El método de la línea de pobreza es el que históricamente ha predominado como metodología de cálculo en Latinoamérica y su difusión ha respondido principalmente a los trabajos pioneros de la CEPAL.

### *La pobreza como "necesidades básicas insatisfechas"*

La identificación de la pobreza a través del "Método de necesidades básicas insatisfechas", aun cuando necesita de mayor precisión, permite complementar la medición de la pobreza a través de la línea de ingreso, y a la vez, explicar porque razones mucha gente, aunque no es pobre desde el punto de vista

---

7. Un detalle sobre estos ajustes y la incorporación de la nueva canasta alimentaria puede consultarse en DGEC (1997).

económico, sí se siente en situación de pobreza. Y es que, como se ha dicho en otros trabajos (Menjívar y Trejos, 1992), la pobreza es un concepto de naturaleza histórico/cultural. En este sentido, no cabe duda que la acelerada expansión del capitalismo globalizado, y con-comitantemente, la generalización de la "sociedad de consumo" está cambiando radicalmente el concepto de necesidades básicas, asociado a una aceleración sin precedentes de la urbanización de la sociedad, del modo de vida y de la información y las comunicaciones internacionales.<sup>8</sup>

El método de las necesidades básicas insatisfechas (MNBI) tiene como primer paso consiste identificar las necesidades básicas. El segundo paso consiste en la selección de las variables e indicadores que para cada necesidad expresan el grado de su satisfacción. Fijados los límites para cada variable, cada hogar se clasifica binariamente, en una opción o en otra: si satisface o no satisface cada necesidad. Seguidamente se procede a ubicar los hogares entre pobres y no pobres. Se clasifica como pobres a los hogares que no satisfacen al menos una necesidad. Y son considerados en extrema pobreza quienes no satisfacen dos o más necesidades.

Según Menjívar y Trejos, en la práctica este método se ha aplicado a los datos censales y ha estado limitado por lo tanto por la información que estos proveen. Con pocas variantes -dicen- se ha terminado trabajando con cuatro variables, cuyos indicadores aparecen en el cuadro 7.

Un intento por aplicar este método en forma más elaborada con propósitos de proporcionar información más precisa para la toma de decisiones en la gerencia urbana ha sido hecho en el marco de este trabajo, en el apartado específico de la encuesta de hogares. Allí se puede constatar la gran utilidad de este método para la definición de políticas y estrategias encaminadas hacia la solución concreta de la pobreza familiar.

---

8. El método de las necesidades básicas insatisfechas (MNBI) por lo tanto debería partir de una discusión profunda sobre cuáles son las necesidades que se consideran como básicas. Por ejemplo: ¿será una necesidad básica hoy día la tenencia de teléfono?, ¿o de televisor a color?, ¿y la computadora?, ¿o el acceso a la televisión internacional?

Cuadro 7

**VARIABLES E INDICADORES PARA LA CLASIFICACIÓN  
DE LOS HOGARES POR SITUACIÓN DE POBREZA, A PARTIR  
DEL MÉTODO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS**

NECESIDADES	VARIABLES	INDICADORES (% O ÍNDICES DE LOS SIG. INDICADORES)
<b>I. VIVIENDA</b>		
	Estado de la vivienda	Materiales, calidad
	Hacinamiento	Índice específico
<b>II. EDUCACIÓN</b>	Acceso al sistema educativo	Asistencia a la escuela
<b>V. INFRAESTRUCTURA FÍSICO/SANITARIA DEL HOGAR</b>	Infraestructura de servicios básicos en el lugar de residencia	-Acceso a agua potable; -Disponibilidad de baño; -Sistema de eliminación de excretas
<b>VI. SUBSISTENCIA DEL HOGAR</b>	Capacidad para satisfacer por la vía del mercado el resto de las necesidades	Ubicación según la línea de pobreza OPINIÓN sobre el ingreso y la capacidad de ahorro

Fuente: Elaboración con base en Menjivar y Trejos, 1992, páginas 24/25.

Las ventajas y desventajas de estos dos conceptos y dos métodos serán analizados posteriormente en el capítulo referente a la gerencia urbana, ya que tiene implicaciones directas en esta. De igual manera, en el capítulo sobre los resultados de la encuesta se hace una aplicación de ambos métodos y de su combinación podría resultar un tercero innovador.

### *El método combinado*

A finales de los años ochenta, se comenzó a reconocer el carácter complementario de ambos métodos y se intentaron estimaciones conjuntas. En la década del noventa, se ha avanzado en una etapa de precisión, aunque todavía hay muchos problemas sin resolver. Es

claro que ambos métodos miden problemas o situaciones de pobreza diferentes y por eso tiene gran valor intentar una síntesis conceptual y metodológica de ambos.

*El concepto de pobreza del Informe del  
Desarrollo Humano 1997*

El mensaje más importante del Informe del PNUD, 1997, se centra en las siguientes ideas: así como fue posible acabar con la esclavitud, es posible acabar con la pobreza; no se puede argumentar que no hay recursos; hay que pasar a la acción, en la cual el Estado tiene un papel central, junto a los individuos y las organizaciones, debe ser, necesariamente, reconceptualizada y hay que generar políticas y mecanismos innovadores –revolucionarios en gran medida, a la luz de los enfoques dominantes– para erradicarla.

"es que la pobreza ya no es inevitable...el mundo cuenta con los recursos materiales y naturales, los conocimientos y la gente para hacer realidad en menos de una generación un mundo libre de la pobreza. No es un idealismo descabellado sino un objetivo pragmático y alcanzable desde el punto de vista operacional... La pobreza no debe ser sufrida en silencio por los pobres, ni debe ser tolerada por quienes están en situación de cambiarla. El problema consiste ahora en movilizar la acción, Estado por Estado, individuo por individuo(...)

(...)La pobreza tiene muchos rostros y abarca más que un bajo ingreso. Refleja también la mala salud y educación, la privación de conocimientos y comunicaciones, la incapacidad para ejercer derechos humanos y políticos, y la falta de dignidad, confianza y respeto por sí mismo. Hay también un empobrecimiento ambiental y el empobrecimiento de países enteros, donde esencialmente todos viven en la pobreza. Detrás de esos rostros de la pobreza se oculta la sombría realidad de vidas desesperadas, sin salida y, con frecuencia, gobiernos que carecen de la capacidad para enfrentar la situación" (prólogo, p. iii.)

La innovación conceptual sobre la pobreza está dada por la distinción entre la *pobreza de capacidad básica* y la *pobreza de ingreso* –que es la que ha dominado los enfoques– y la pobreza del medio ambiente (páginas 31-38). Aunque su operacionalización es difícil y no es precisa en el texto.

La pobreza de capacidad básica, o la privación de la capacidad básica, abarca la privación de años de vida, salud, vivienda, conocimientos, participación, seguridad personal y medio ambiente. El rescate y la revalorización del concepto de participación de los pobres es fundamental, así como el relevamiento del enfoque de género dentro del mismo. Es decir, el rescate de los pobres como sujetos sociales, que nos remite al concepto de la ciudadanía social y política. Este concepto tiene implicaciones directas en el tema de quién formula y evalúa las políticas públicas dirigidas a los pobres, entre otros aspectos.

El informe, en este aspecto, se distancia del enfoque tradicional en el sentido de que "la pobreza de ingreso ha dominado las publicaciones" (página 38). En este sentido, afirma que "la alta pobreza de ingreso se asocia con la alta pobreza humana, y la baja pobreza de ingreso con la baja pobreza humana. Pero las dos formas de pobreza pueden avanzar en direcciones diferentes. Se puede, por ejemplo, reducir la pobreza humana (de capacidad humana), pero no reducir la pobreza de ingreso "de manera que la pobreza de ingreso y la pobreza humana van de la mano, pero no automáticamente ni siempre".

El informe también pone de relieve la importancia de considerar las distintas disparidades en lo que se refiere a la pobreza humana, pobreza de ingreso y pobreza ambiental (43-48). Estas son: las disparidades de ingreso, las disparidades de género, la disparidad rural-urbana, y la disparidad étnica. Todos estos son desafíos relevantes para una reconceptualización de las políticas y la gestión pública.

En cuanto a la estrategia de reducción de la pobreza, el informe asevera que "naturalmente diferirá de un país al otro", pero que hay seis prioridades para la acción (PNUD, 1997. págs. 6-12).

1. En todas partes el punto de partida consiste en potenciar a mujeres y hombres, asegurar su participación en las decisiones, que afectan sus vidas y permitirles aumentar sus puntos fuertes y sus activos...(se trata) de una estrategia centrada en la gente...
2. La igualdad de género es esencial para potenciar a la mujer y para erradicar la pobreza...
3. La reducción sostenida de la pobreza requiere el crecimiento en beneficio de los pobres en todos los países, y un crecimiento más rápido en los aproximadamente cien países en desarrollo y en transición cuyo crecimiento ha ido en declinación...
4. La globalización ofrece grandes oportunidades, pero solo si se gestiona más cuidadosamente y con más preocupación por la equidad mundial...
5. En todas esas esferas, el Estado debe ofrecer la atmósfera propicia para el apoyo político de base amplia y alianzas para las políticas y los mercados en beneficio de los pobres...
6. Se necesita apoyo internacional especial para situaciones especiales a fin de reducir más rápidamente la deuda de los países más pobres, aumentar la parte que les corresponde en la ayuda y abrir los mercados agrícolas a sus exportaciones..."

Estos nuevos planteamientos tienen gran significado para la gerencia pública urbana sobre la pobreza, en un tema tan relevante por la indignidad y el dolor social de millones de habitantes, dentro de los cuales más de doscientos millones son latinoamericanos, y dentro de ellos el mayor porcentaje son campesinos, obreros, indígenas, ancianos, niños y jóvenes.

Tal como dice el informe de las Naciones Unidas: "La erradicación de la pobreza absoluta en los primeros decenios del siglo XXI es factible y un imperativo moral."

## *Conceptualización y medición de la pobreza en Rotterdam*

Por medio del estudio mencionado, se estableció una de las tradiciones en los Países Bajos de conceptualización del fenómeno y un método de medirlo. Muy cerca de la tradición inglesa, se identificaba los ingresos y los gastos de diferentes tipos en varias categorías de familias y las consecuencias en el caso que los ingresos y gastos no se equiparaban. El indicador más fuerte de pobreza era la presencia de deudas en una familia. Estas deudas se llamaban problemáticas, cuando una familia no era y nunca sería capaz de amortizarlas con sus medios propios. En 1983 esta situación aplicó a 20% de todas las familias con ingresos al nivel mínimo. El porcentaje ha subido a 40% en 1996.<sup>9</sup> Como causa de los problemas financieros se indicaron los gastos de la vivienda (alquiler, gastos de energía), que subían rápidamente en el período entre 1980 y 1995, mientras que los ingresos al nivel mínimo se quedaban casi completamente congelados, causando una pérdida de poder adquisitivo de aproximadamente 15%.<sup>10</sup> Esta investigación se transformó durante los quince años después de 1983 en una serie de estudios del tipo "paralelo". La investigación mencionada de 1983 estimuló en los Países Bajos de nuevo un debate sobre "la línea de pobreza" en términos de ingresos. Si una familia tenía menos que esta línea, se podía considerar como pobre o por lo menos en una categoría, donde se encuentran también los pobres. Se desarrollaban dos tipos de conceptualización, la una refiriéndose al "mínimo político normativo"; la otra a un concepto estandarizado de "ingresos bajos" (*low income*). El mínimo normativo toma como base el sueldo mínimo legal vigente y se define como el resultado de un cálculo que tiene en cuenta la composición de la familia y la edad de la cabeza de familia (la combinación de estos elementos produce las "normas"; es decir,

9. Kroon, L. (1996): *De werkelijkheid is anders* (La realidad es diferente). Rotterdam/Amsterdam: Centre of Social Policy Studies/National Federation of Labour Unions (FNV).

10. Oude Engberink, G. y B. Post (1995): *Grenzen van de armoede* (Límites de la pobreza). Rotterdam/Utrecht: DIVOSA; p. 49.

el monto de dinero al cual una familia tiene periódicamente derecho). De este modo, recibe una familia de dos adultos, matrimonio o no, un monto igual al sueldo mínimo; una familia de una madre sola con hijo(s),<sup>11</sup> 90% del sueldo mínimo, una familia de una persona, aproximadamente 70%. Los ingresos mensuales observados en la realidad pueden variar en un margen muy limitado alrededor del monto de la norma aplicable a una familia, porque hay situaciones en que se ponen multas o amortizaciones de deudas o, en el caso positivo, se encuentran también casos en que se obtienen beneficios especiales a causa de condiciones particulares. Es por eso que se distinguen tres categorías del nivel "mínimo de hecho" que se desvían de la norma. Al lado de 105% de la norma vigente se observa un margen negativo de 10% (95%), y un margen positivo (115%). Toda esta área se define como mínimo político normativo.

El concepto "ingreso bajo" utiliza como base "los ingresos disponibles de una familia después de deducir el subsidio a la renta, si se recibe eso". Este ingreso se corrige para diferenciar entre familias en cuanto al número de personas y la composición familiar, resultando en un ingreso estandarizado para una familia de una persona. Para obtener la comparabilidad entre los resultados de los años diferentes, se reducen los ingresos al año básico de 1990, utilizando el número índice de los precios del consumo familiar. Los factores de equivalencia con que los ingresos se estandarizan están basados en un método de distribución de gastos familiares de consumo. En este cuadro se han analizado las diferencias en gastos de consumo entre tipos diferentes de familias, como se establecen periódicamente en investigaciones empíricas de los gastos familiares para un complejo estandarizado de artículos de consumo. El ingreso resultante, estandarizado y deflatado, es comparable con el poder adquisitivo de una persona sola en 1990.<sup>12</sup> La delimitación del

---

11. La presencia de hijos en una familia se toma en cuenta solo como indicador de la composición de la familia, pero no tiene influencia ninguna en términos financieros. Cada familia legalmente residente en Holanda recibe con base en la Ley de Subsidios Familiares para los niños ("child support") "sostén financiero igual en el cuidado de los niños presentes.

12. De este modo, la posición en términos de prosperidad de una familia de una persona, que obtuvo en 1990 16.000 florines, es exactamente igual a la misma persona que

"ingreso bajo" se expresa en el ingreso de una persona sola, dependiente de la asistencia social. Sus ingresos se encontraban en el período 1977-1990 entre 13.550 florines al año y 15.900. Por tanto se fijaba el línea de división entre el ingreso bajo y un ingreso más alto al monto de 16.000 florines por año. La categoría con menos que 16.000 florines puede subdividirse.<sup>13</sup> El aspecto fuerte de este "tradición numérica" es su carácter empírico y su uso práctico para la política. El gobierno nacional rechazaba continuamente en los años de reducción del Estado de Bienestar la validez de datos. "La contra-experiencia de la realidad deseada por el gobierno" no tenía influencia visible hasta 1995, pero sí influenciaba la política local, que en el diseño del combate contra la pobreza se basó sólidamente en los datos generados en las publicaciones sobre "los indigentes sin margen". Científicamente, los aspectos débiles de este tipo de estudios eran la definición de la pobreza limitada a la relación entre ingresos y gastos, la limitación de las características del fenómeno a los afectados de modo que la pobreza parecía coincidir con las características de los portadores del fenómeno: los pobres como seres caracterizados por un déficit, la falta de recursos y de competencias. La definición de pobreza de ingresos carecía también de una dimensión dinámica en el sentido que no hacía referencia a las causas, procesos y mecanismos de los cuales la pobreza es un resultado; la perspectiva en los estudios mencionados percibía la pobreza y los pobres más o menos como fenómeno aislado del resto de sociedad.

Parte del problema comenzó a repararse cuando las varias reacciones de los pobres a su situación de limitaciones financieras se incluyeron cualitativamente en la definición de la pobreza.<sup>14</sup> Se

---

tenía en 1995 18.600 a la posición de un matrimonio (dos adultos) con 25.200 florines en 1995. Véase: Schiepers, J.M.P. (1993): "Equivalentiefactoren volgens de budgetsverdelingsmethode, 1986-1990"; ("Factores de equivalencia en acuerdo con el método de distribución de gastos familiares de consumo". En: CBS: Supplement bij Sociaal-Economische Maandstatistiek 1993/5; p. 32-40).

13. El método de definir y contar se encuentra en la siguiente publicación: Sociaal en Cultureel Planbureau (Bureau de Planificación Social y Cultural) (1997): Armoedemonitor 1997. (Observatorio de la pobreza 1997). Cahier nr. 140; Den Haag: VUGA. Para la aplicación del método a la situación e el número de familias con "ingresos bajos" véase la segunda mitad de este capítulo, p. 43-44.

14. Engbersen, G. y R. van der Veen (1987): *Moderne Armoede (Pobreza moderna)*.

utilizaban las categorías psicológicas de Merton<sup>15</sup> de describir las características de compartimento de los pobres enfrentados con las limitaciones financieras y sociales. Las conclusiones alcanzaban a veces a las ideas de Oscar Lewis<sup>16</sup> en cuanto a la cultura de la pobreza. Otra tradición en la definición y medición de la pobreza con el mismo contenido de temas que el anterior se juntaba a las ideas formuladas primeramente por el autor inglés Runciman en su libro "Poverty as Relative Deprivation":<sup>17</sup> la pobreza debe estar definida como privación relativa, una situación, en que un individuo, una familia o un grupo, refiriéndose a y comparándose con su ambiente social relevante al momento presente (*hic et nunc*) se siente incapaz de vivir al mismo nivel que su grupo de comparación por falta de medios. Privación relativa se encuentra en todos los ambientes y todos los grupos, ricos tanto como pobres. Por tanto se necesita de establecer claramente el foco. Lo importante de este método es que el juzgamiento de quienes responden y son afectados entra en la definición; de esta manera la definición tiene una base subjetiva. Expresiones de esta tradición en Holanda se encuentran en la línea de pobreza de Leiden ("the Leiden Poverty Line") y la línea de Tilburg ("the Tilburg Poverty Line"), desarrolladas a las Universidades de ambas ciudades.<sup>18</sup> Personas con ingresos bajo estas líneas serían "los

---

Leiden: Stenfert Kroese.

15. Merton, K. (1954): Social Structure. New York.
16. Lewis, O. The culture of poverty. Backgrounds for La Vida. New York: Basic Books.
17. Runciman, R. (1964): Poverty as social deprivation (Pobreza como privación social). London: Penguin.
18. La Línea de Leiden fue desarrollada por los economistas A. Hagenaars y B. van Praag. Después publicaban Praag, B.M.S. van, A. Bispo y P. Stam (1993): Armoede in Nederland. Een verkennend onderzoek naar armoede en armoedebeleving in Nederland; (Pobreza en Holanda. Una investigación explorativa de la pobreza y la vivencia de pobreza en Holanda). Den Haag: VUGA. Véase también: Hagenaars, A. (1986): Arm en Arm is twee. Een empirische vergelijking van armoededefinities; (Pobre y pobre igual a dos. Una comparación empírica de las definiciones de pobreza). Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken. La Línea de Tilburg fue el trabajo de J. Berghman y H.J. Dirven (xxx): Véase también: De Kruik, J.L. (1994): "Armoede in rijke landen"; (Pobreza en países ricos). En: Economische Statistische Berichten, 24 March 1994. Un libro curioso

pobres." Aunque este método introducía una dimensión subjetiva y comparativa, el concepto de pobreza relativa todavía se trata de pobreza de ingresos, dejando al lado otras características del fenómeno.

En 1988 una conceptualización nueva surgía en un debate entre Bergman y C. Schuijt, en que el último defendía un concepto cualitativo de la pobreza, definiendo el fenómeno como una acumulación de problemas cada uno reforzando los demás. Los problemas podían estar causados por acontecimientos en los ingresos, el empleo, la salud física o mental, el ciclo de vida (nacimiento, matrimonio, divorcio, muerte), etc. Los efectos de lo que ha ocurrido se expresaban primeramente en problemas financieros pero muchas veces también en formas de aislamiento social, si no en exclusión de los círculos sociales, en que las personas afectadas vivían anteriormente.<sup>19</sup> La medición de esta acumulación y los efectos podrían solamente establecerse con métodos cualitativos al nivel de la familia individual. De esta manera se extendía el contenido del fenómeno de la pobreza, incluyendo más características que solo la falta de dinero, otras limitaciones y sus efectos inmateriales se hacen parte de la definición. Mientras que la discusión sobre definición y medición se profundizaba, estudios cuantitativos y cualitativos se hicieron sobre la situación de grupos específicos, sobre temas especiales (ej. deudas<sup>20</sup>), y, probablemente más importante sobre el desempleo permanente y su desarrollo, un tipo de estudio, que utilizó el mismo método como los estudios de pobreza y se dirigía a la misma categoría de personas. Schuijt, de hecho, con su definición de pobreza como acumulación de problemas, causaba un cambio del interés científico y político en la dirección de una conceptualización del fenómeno en términos del riesgo de hacerse pobre. Vivir de un beneficio al nivel mínimo no necesariamente conduce a pobreza. Solo

---

que ofrece una vista general sobre el tema de la pobreza es la tesis doctoral de De Lange, P.J. (1991): *Bestaansonzekerheid in Nederland*. (Inseguridad de existencia en Holanda).

19. Berghman, J. y C. Schuijt (1988): *Armoede langs twee sporen* (Pobreza a dos carriles). Den Haag: Nationale Raad voor het Maatschappelijk Welzijn.
20. Brand, A. (1989): *Minima en schulden in de Maasstad* (Beneficiarios al nivel mínimo y deudas en Rotterdam). Rotterdam: CSPS.

cuando algunos incidentes ocurren, para los que el afectado no tiene bastante defensa en un sentido material e inmaterial, el riesgo se realiza en pobreza verdadera. El cuadro de referencia de la pobreza en Holanda se reformulaba en la cuestión, que grupos de dependientes se encontraban en riesgo (financiero), escapando del problema, imposible de resolver en términos objetivos, de lo que pobreza sea "en verdad" y donde se encuentra la línea precisa de pobreza. Es un problema que aún no se ha solucionado por Townsend en su libro reciente sobre la análisis internacional de la pobreza.<sup>21</sup> Desde el punto de intervención, se dirige la atención a los grupos en riesgo, a los riesgos específicos y a su prevención.<sup>22</sup>

Acerca de la dimensión y significación de la pobreza en Rotterdam, se afirma con toda certeza que en los Países Bajos no existe "pobreza crítica" en el sentido de que no hay personas que están en riesgo de morir por insatisfacción de necesidades básicas. Sí hay "pobreza relativa", a veces llamada "social", en el sentido de que algunas categorías de ciudadanos en los niveles más bajos de la distribución de ingresos disponen de insuficientes medios financieros y materiales (conocimientos, capacidades) para jugar el papel social que su ambiente espera de ellos (el papel de padre, de obrero, de guardia de sus hijos, de mantener su casa en estado decente, de ser buen vecino, etc.). La pobreza es relativa en comparación con su ambiente directo, con lo que considera "normal" en su grupo social. La desviación respecto de lo normal afecta en grado importante y creciente por lo menos a todos los empleados, los ancianos y los dependientes de la asistencia social, que antes estaban en capacidad con los medios financieros antiguos de vivir decentemente de acuerdo con su capa social.

En los años noventa se introducía el término de exclusión social como posible reemplazante de pobreza. En el debate holandés se define el concepto de exclusión como una situación estática o un proceso dinámico. Como situación estática, el concepto debe estar

---

21. Townsend, P. (1994): *The international analysis of poverty* (El análisis internacional de la pobreza). Oxford: Blackwell Publishers.

22. Oude Engberink, G. y B. Post (1995): *grenzen van de armoede*. (Límites de la pobreza). Rotterdam/Utrecht: DIVOSA.

definido como función de dependencia de larga duración del ingreso mínimo. La condición básica de la así llamada forma "moderna" de exclusión social se encuentra en "privación económica" de larga duración. Esta privación es muchas veces causada por el desempleo. El desempleo puede conducir a dependencia fuerte de beneficios sociales, restricciones de los derechos de ciudadano, problemas financieros, riesgos de salud, y desorientación psicológica. En otro sentido, exclusión social definida como un proceso dinámico dirige la atención a las causas, mecanismos y las configuraciones de exclusión al nivel de sistemas, y al nivel individual a "la cadena de acontecimientos" a través la cual una situación de exclusión se desarrolla.<sup>23</sup> Una definición más complicada apareció recientemente en una publicación<sup>24</sup> sobre "catorce problemas sociales" en Holanda. Aquí se redefine la exclusión social, integrando varias tendencias en "un complejo de procesos, en que segmentos específicos de la población son excluidos desde los mercados, donde se distribuyen los recursos escasos, materiales e imateriales (el mercado de trabajo, de viviendas, la educación, las provisiones sanitarias y sociales, etc.). El factor básico en estos procesos es la superfluidad de los afectados en el mercado laboral; no se necesitan más, y no tienen nada que ofrecer; sus capacidades se acabaron con la economía tradicional manufacturera o son no-existentes. Su posición básica es bivalente: el desarrollo de tipos específicos de actividad económica demanda cada vez menos el uso del trabajo tradicional de los "cuellos azules", el trabajo muscular, mientras que los excluidos no son capaces, por una variedad de causas, de satisfacer las demandas de la nueva economía. Por razón de la especificidad de los grupos involucrados (pensionados, minusválidos, desempleados de larga duración, gran número de los grupos étnicos, jóvenes con baja escolaridad, madres solas), otros mecanismos excluyentes refuerzan muchas veces el bloqueo del mercado laboral. Incluso, políticas dirigidas a corregir

---

23. Serail, S. y A. Visser (1993): *Sociale uitsluiting in Nederland, feiten en beleid in een Europees kader* (Exclusión en los Países Bajos. Hechos y políticas en un cuadro europeo). Tilburg: Nederlands Centrum voor Sociaal beleid. Sociaal-Economische Raad (1997): *Economische dynamiek en sociale uitsluiting* (Dinámica económica y exclusión social). Den Haag: SER.

24. Schuijt, C (ed.) (1997): *Het sociaal tekort* (El déficit social). Amsterdam: de Balie.

las consecuencias de la exclusión pueden contribuir debido a su modo de operación a los excluidos (por ejemplo maneras estigmatizantes y "reguladoras" de tratar a los dependientes). El resultado final es una posición marginal en cuanto a una serie de instituciones sociales, una posición que desvía de lo que se considere "normal" en la sociedad en términos de "oportunidades, estatus y poder",<sup>25</sup> La característica esencial es la incapacidad de escapar a las limitaciones de la posición marginal por los esfuerzos propios de los afectados. A largo plazo, ellos reaccionan a su situación desarrollando una variedad de estrategias de supervivencia, que al fin pueden conducir a formas identificables de la cultura de la pobreza.<sup>26</sup> El desamparo, la pobreza, el aislamiento social, se refieren a diferentes dimensiones en la situación de estar excluido, una situación que se indica claramente como marginalidad. Hay una dimensión espacial en este fenómeno en el sentido de que poblaciones marginales tienden a concentrarse en ciertos barrios, caracterizados por un desempleo alto, un porcentaje alto de dependencia de asistencia social, de viviendas degradadas, altos grados de criminalidad, de atascos del tráfico, de polución del aire, etc., donde todo indica un proceso de "guetización".<sup>27</sup>

---

25. Merton, K. (1954): *Social Structure*. New York.

26. Engbersen, G. (1996): *Culturen van werkloosheid (Culturas de desempleo)*. Leiden: Stenfert Kroese.

27. Broertjes, P. (1989): *Ghettos in Nederland (Ghettos en Holanda)*. Leppel: Boom.